



DERECHO ADMINISTRATIVO I



Curso 2015/2016

DESCRIPCIÓN BREVE

Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>



Esta obra está licenciada bajo la **Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional**. Para ver una copia de esta licencia, haz clic en el siguiente enlace: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.

-  **Reconocimiento (Attribution):** En cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia hará falta reconocer la autoría.
-  **No Comercial (Non commercial):** La explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales

En la elaboración de mis apuntes tengo por costumbre emplear la edición más actual de la bibliografía recomendada en las guías de estudio y de las disposiciones normativas vigentes. Pero, ¿por qué no estudio por los libros? Porque en los años que llevo estudiando por la UNED, salvando algunos libros de los recomendados que son verdaderamente buenos, una gran mayoría no está a la altura de lo que se espera por el precio que se paga por ellos, entre otras cosas por la falta de una narración expositora clara, interminables divagaciones a los efectos de aumentar el número de páginas, numerosas erratas gramaticales, ortográficas e incluso en las citas jurídicas, etc. Incluso, en ocasiones, parece como si existiera un interés subyacente en publicar cuantas más reediciones del libro mejor, aunque solo se modifique un 1% del mismo (vicisitud esta que con una fe de erratas quedaría solventada).

Por esos motivos estudio por mis propios apuntes. Intento que sean lo más claros, resumidos y correctos posible sin obviar nada importante que pudiera ser objeto de examen. No obstante, como toda interpretación subjetiva, tanto en estos como en cualesquiera otros, puede conllevar la exclusión desafortunada de materia de examen. ¡Es el riesgo de estudiar por apuntes!

Finalmente, el uso de la licencia Creative Commons anteriormente expuesta tiene una sencilla razón de existencia: poder seguirle la pista a mis apuntes. ¿Por qué? Porque, personalmente, entiendo que en Derecho, como en muchos otros estudios, no basta con adquirir unos conocimientos para aprobar una asignatura y pasar página, sino que hay que estar actualizando los conocimientos constantemente. Así, tener conocimiento de reediciones posteriores que se hagan de los mismos, me permite seguir beneficiándome en el futuro del trabajo y del esfuerzo que un día puse desinteresadamente a disposición de todo el que estuviera interesado.

¡Ánimo, sé constante y suerte en los exámenes!

PREGUNTAS FRECUENTES

Si encuentro una errata en los apuntes, ¿dónde puedo comunicarlo?

En <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

Gracias.

Si sale una edición más reciente de la bibliografía básica recomendada o, con el cambio de curso, han modificado la relación de epígrafes objeto de examen, ¿puedo actualizarlos o completarlos?

Claro que sí.

No olvides compartirlos en <https://www.facebook.com/ApuntesMD> para que todos tengamos la versión más reciente. Todos salimos ganando.

Me he descargado estos apuntes de alguna de las plataformas existentes en la red en las que los estudiantes comparten sus apuntes. Pero tienen publicidad y a mí me gustaría tener los apuntes limpios. ¿Puedo obtener una copia en los que no haya publicidad?

Por supuesto que sí.

En el siguiente enlace https://mega.nz/#F!Ul4R1YBQ!IZbJ_7NIlzkRETq8f8mR8A puedes descargártelos totalmente libres de publicidad.

Me han resultado útiles los apuntes. ¿Puedo agradecerlo de alguna manera?

Claro.

Deja un comentario en la página <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

Siempre sienta bien recibir un cumplido.



PARTE PRIMERA

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU SISTEMA DE FUENTES

Tema 1. El Derecho Administrativo. Epígrafes:

- 1. Concepto de Derecho administrativo.
- 2. Derecho administrativo. Derecho público. Derecho garantizador.
- 3. El concepto de Administración pública y su relativa extensión a la totalidad de los poderes del Estado.
 - 3.1. El Derecho administrativo como Derecho de la Administración pública.
 - 3.2. La Administración y el poder legislativo.
 - 3.3. La Administración y los jueces.
- 4. El desplazamiento del Derecho administrativo por el Derecho privado.

Tema 2. Las fuentes del Derecho administrativo. Epígrafes:

- 1. El sistema de fuentes en el Derecho administrativo.
 - 1.1. La colaboración de la Administración con el poder legislativo.
 - 1.2. Las fuentes tradicionales del ordenamiento positivo español y su crítica.
 - 1.3. Los principios ordenadores de las fuentes del Derecho.
- 2. La Constitución.
- 3. La Ley y sus clases.
 - 3.1. Ley estatal ordinaria.
 - 3.2. Estatutos de autonomía, leyes autonómicas y leyes de conexión entre los ordenamientos.
 - 3.3. El procedimiento legislativo ordinario.
 - 3.4. Las leyes orgánicas.
- 4. Las normas del gobierno con fuerza de ley.
 - 4.1. El Decreto-ley.
 - 4.2. El Decreto-legislativo: textos articulados y textos refundidos.
- 5. Los Tratados internacionales.
- 6. El sistema de Derecho de la Unión Europea.
 - 6.1. Caracteres generales.
 - 6.2. Derecho originario y Derecho derivado.
- 7. Otras fuentes del Derecho administrativo.
 - 7.1. La costumbre.
 - 7.2. Los precedentes y prácticas administrativas.
 - 7.3. Los principios generales del Derecho español.
 - 7.4. La jurisprudencia.

Tema 3. El reglamento: la norma administrativa por excelencia. Epígrafes:

- 1. Concepto y posición ordinal del reglamento.
- 2. Clases de reglamentos.
- 3. Límites y procedimiento de elaboración de los reglamentos.
- 4. Eficacia de los reglamentos. El principio de inderogabilidad singular.
- 5. Control de los reglamentos ilegales y efectos de su anulación.



TEMA 1

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Zanobini: *"El Derecho administrativo es aquella parte del Derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las administraciones públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquéllas y otros sujetos"*.

Al ser el Derecho de las administraciones públicas, es un derecho estatuario. No obstante, la forma en que una norma administrativa tiene como sujeto destinatario una Administración Pública admite diversas variedades:

- Cuando la norma administrativa tiene como sujeto destinatario una Administración Pública.
 - Ej. Normas que regulan la organización administrativa.
- Cuando la norma administrativa está destinada a ser cumplidas por la Administración, pero su aplicación y efectividad no se concibe sin la simultánea presencia de los administrados o ciudadanos.
 - Ej. Las normas que regulan los contratos administrativos.
- Cuando la norma tiene por destinatario directo los particulares o administrados, pero presuponen la presencia vigilante de la Administración como garante de su efectividad, contando para ello con una potestad sancionadora o arbitral.
 - Ej. Las normas de regulación de precios o de la libre competencia.

2. DERECHO ADMINISTRATIVO. DERECHO PÚBLICO. DERECHO GARANTIZADOR

La norma administrativa es norma de Derecho Público en cuanto está destinada a una Administración Pública. En cuanto a la dualidad Derecho público-Derecho privado:

- Son normas de Derecho privado las que tienen por destinatario a todos los sujetos en general.
- Son normas de Derecho público las que presuponen siempre como destinatario al Estado o las Administraciones Públicas, como sujetos de Derecho.

El Derecho administrativo es el Derecho público común y general. De éste, habría que excluir aquellas ramas del Derecho que están por encima del Derecho público y del privado:

- El Derecho legislativo, parte del ordenamiento que regula el sistema de fuentes, los modos en que el Derecho se produce y el distinto valor de unas y otras normas, constituyendo el contenido fundamental del Derecho constitucional.
- Las normas cuya finalidad es garantizar el cumplimiento del derecho sustantivo. Las leyes procesales y penales, Derecho garantizador, no están destinadas al Estado como sujeto de Derecho, sino como garante del mismo, y en garantía de todo el Derecho, tanto el público como el privado.

Desde esta perspectiva, el Derecho administrativo es:

- Derecho sustantivo y público en cuanto regula relaciones entre el Estado y los particulares.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Derecho garantizador, porque en él se incluye también el estudio de aquellas normas destinadas al Estado en garantía de su cumplimiento.

3. EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU RELATIVA EXTENSIÓN A LA TOTALIDAD DE LOS PODERES DEL ESTADO

3.1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración pública comprende todas las administraciones públicas. Éstas son las organizaciones que se encuadran dentro del poder ejecutivo del Estado, más las estructuras orgánicas que sirven de soporte al poder legislativo y al poder judicial. Enumeradas por la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de 13 de julio, en su art. 1.2: *“Se entenderá a estos efectos por Administraciones Públicas: a) La Administración General del Estado; b) La Administración de las CCAA; c) Las Entidades que integran la Administración local; d) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las CCAA o a las Entidades locales”*.

En primer lugar, la Administración del General del Estado está integrada por los Ministerios, Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales, Subdirecciones, Servicios, Secciones, y Negociados. Con sede en Madrid, y organización periférica desplegada por todo el territorio nacional (Delegaciones de Gobierno en las CCAA y Subdelegaciones en las Provincias).

En segundo lugar, son administraciones públicas las CCAA gobernadas por consejerías y demás organismos dependientes de éstas, así como los organismos periféricos dependientes de los anteriores y desplegados en el territorio (delegaciones autonómicas).

En tercer lugar, las Entidades locales, siendo tanto las Provincias gobernadas por las Diputaciones provinciales, como los municipios, a cargo de los Ayuntamientos.

Todas las anteriores comprenden entes instrumentales o especializados que responden a la técnica de descentralización funcional, consistiendo en una miríada de organizaciones públicas con personalidad jurídica propia, a las que se encomienda la gestión de un servicio o función específica, en aras de una presunta mayor eficacia en la gestión administrativa. Dichos entes, pueden agruparse en diversos grupos:

- Entidades con personalidad propia y régimen jurídico público, y los Organismos autónomos.
- Organizaciones disfrazadas de sociedad mercantil, generalmente anónima, de capital íntegramente público del ente territorial que las ha creado y sujetas a un régimen jurídico privado en sus relaciones con terceros, pero no en las que les unen al ente matriz. Lo mismo cabe decir de las fundaciones públicas.
- Entes públicos empresariales o agencias cuyo régimen no es ni público ni privado del todo, equidistan te de los anteriores. Su personificación es pública, pero en sus relaciones con terceros se rigen por el derecho privado, salvo en las cuestiones que las leyes reguladoras someten expresamente al derecho público.
- Las administraciones independientes que disfrutan de cierto grado de autonomía caracterizado por la imposibilidad para el ente territorial matriz de destituir libremente a los titulares de sus órganos directivos durante un determinado plazo. Estas administraciones, dirigidas por órganos colegiados, tienen atribuidas funciones de control de sectores económicos o bien gestionan servicios relacionados



con los derechos fundamentales como la radio y la televisión, la protección de datos, la libertad de enseñanza y de cátedra, etc. Siendo caso extremo el de las universidades, en que la administración territorial de que dependen se limita a financiar su actividad pero ni puede nombrar ni destituir a los titulares de sus órganos de gobierno.

Fuera de las administraciones públicas encontramos los entes corporativos, al servicio de la auto gobernación de determinadas profesiones y de los intereses generales con ellas relacionados. La Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa las considera tales en relación con los acuerdos adoptados en el ejercicio de funciones públicas, y extiende la misma calificación a las empresas privadas concesionarios de los servicios públicos, pero únicamente en relación con los actos de los mismos que puedan ser recurridos directamente en vía contencioso-administrativo.

En cuanto a las Cortes Generales, los Parlamentos autonómicos, el Tribunal Constitucional, la Corona, el Defensor del pueblo y el Tribunal de Cuentas, no son en sí mismos administración pública. Si bien, el Estado se manifiesta a través de éstos como sujeto de Derecho, es decir, como administración pública, cuando dichas instituciones desarrollan una actividad materialmente administrativa, ya sea celebrando contratos instrumentales, administrando su patrimonio o gestionando su personal de apoyo. Toda esta actividad accesoria, que no constituye propiamente la función específica que les ha sido atribuida por la CE, pero que es absolutamente necesaria para la realización de sus cometidos constitucionales, se rige por el Derecho administrativo.

Igualmente para el CGPJ, matizando en que a pesar de su naturaleza de órgano constitucional, es un órgano o administración pública plena para el Derecho administrativo dado que en el cumplimiento de su función específica (nombramientos, destinos y sanciones de los jueces y magistrados) está sujeta al control de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

3.2. LA ADMINISTRACIÓN Y EL PODER LEGISLATIVO

La Administración es sujeto de Derecho, persona jurídica, destinatario de las normas y por ello, judicialmente responsable. Además es órgano creador del Derecho y un aplicador ejecutivo que ostenta poderes materialmente análogos a los que se atribuyen los legisladores y los jueces.

La Administración tiene diversas caras, siendo la legislativa la que más ha crecido en los últimos años. Amparada en las leyes de plenos poderes, en las técnicas de la delegación legislativa, de la deslegalización de materias y de los decretos-leyes, o en una supuesta potestad reglamentaria autónoma, y usando del monopolio de la iniciativa legislativa que le corresponde, el Gobierno convertirá al Parlamento en sumiso espectador de su producción normativa y, no satisfecho con ejercer la función legislativa entre bastidores, o con la carga de tener que justificar su ejercicio directo en razones de necesidad o urgencia, reclamará y conseguirá que se le atribuya la titularidad de la función legislativa sobre determinadas materias con exclusión del Parlamento, materias que regulará el Gobierno a través de los llamados reglamentos independientes.

Si, de facto, la función legislativa del Estado y de los parlamentos autonómicos mediatizada por los gobiernos, manejan a los parlamentarios como quieren, hay que señalar además el fenómeno dudosamente constitucional de la utilización de los órganos legislativos para resolver asuntos concretos mediante la aprobación de actos administrativos revestidos de la forma de leyes, inmunes al control de la Jurisdicción contencioso-administrativa vulnerando el art. 24 CE, la garantía judicial e efectiva.



3.3. LA ADMINISTRACIÓN Y LOS JUECES

Podemos distinguir dos etapas diferenciadas: la de prepotencia administrativa originaria y la actual de prepotencia judicial.

3.3.1. Las tradicionales defensas de la Administración frente a los jueces

Como consecuencia de la Revolución francesa, el art. 13 de la Ley sobre Organización Judicial, de 16 y 24 de agosto de 1970 de la Asamblea Nacional, que sancionó el principio de independencia de la función administrativa de la judicial que terminantemente prohibía a los jueces conocer de los actos de la Administración de cualquiera naturaleza que fueren.

Esta prohibición se fundamentaba en la idea de que juzgar a la Administración es también administrar, por lo que atribuir esta función a los jueces se entendía como una infracción al principio constitucional de la separación de poderes.

En España, se configuró como un sistema de protección frente a los jueces y tribunales, a los que se prohibió mezclarse directa o indirectamente en asuntos peculiares a la Administración del Estado, ni dictar reglas o disposiciones de carácter general acerca de la aplicación o interpretación de las leyes, incriminando penalmente la conducta del juez que se arrogare funciones propias de las autoridades administrativas o impidiera a éstas el ejercicio legítimo de las suyas.

El principio de independencia del ejecutivo respecto del poder judicial se sustentó desde sus orígenes sobre otras técnicas:

- En la creación de una Jurisdicción especial: la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Servida por funcionarios y no por jueces.
- La protección de los funcionarios frente a las acciones de responsabilidad civil o penal que contra ellos se intentaban frente a los Tribunales penales y civiles por hechos relacionados con el ejercicio de sus cargos. Siendo necesario previo al encausamiento de la demanda una autorización administrativa emitida por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado.
- La independencia de la Administración respecto de los Tribunales se garantizó mediante el reconocimiento cuasi judicial de los órganos de la Administración. Ostentando los actos administrativos:
 - Una presunción de validez.
 - Una ejecutoriedad inmediata.
- Se dota a la Administración de un poder sancionador en todos los campos de intervención administrativa.
- La Administración podía plantear los conflictos, implicando la paralización de la actividad judicial mientras se tramitaban los mismos. No siendo así para los jueces y tribunales. Además, el Gobierno era quien resolvía dichos conflictos.

3.3.2. La formal sumisión de la Administración a los Tribunales

A partir de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, ésta deja de ser una jurisdicción especial para integrarse en el sistema judicial ordinario.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

El proceso de potenciación de los jueces y tribunales se acentúa con la Constitución de 1978 y la LOPJ de 1985, que priva a la Administración de su posición de superioridad en la fase resolutoria de conflictos de competencias (encomendados ahora a una Comisión mixta constituida por el presidente del TS con voto de calidad, e integrada por Magistrados del TS y por Consejeros de Estado).

Sin embargo, la Administración mantiene importantes poderes de naturaleza judicial:

- El privilegio de decisión ejecutoria: permitiéndole decidir y ejecutar lo decidido.
- Poder sancionador legitimado por la Constitución de 1978 (arts. 25 y 45.3 CE).
- La Administración puede dejar sin efecto las sentencias que le afectan (arts. 103 y ss. LJCA), sustituyendo el cumplimiento específico por el de equivalencia.
- El poder de gracia, mediante indultos particulares. No se permiten los indultos generales.

Las administraciones públicas son sujetos de Derecho sometidas al Derecho Administrativo. También son poderes públicos dotados de potestades normativas y judiciales que les posibilita imponer su voluntad a los ciudadanos, aunque bajo la vigilancia de los Tribunales (art. 106.1 CE): proceso revisor que obliga al ciudadano a recurrir sus resoluciones asumiendo la incómoda y costosa posición de demandante.

La actual superioridad de los Tribunales sobre la Administración ha tenido como contrapartida la politización de los propios jueces a través de sus asociaciones, con un funcionamiento como partidos políticos satélites.

4. EL DESPLAZAMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO POR EL DERECHO PRIVADO

La existencia de un régimen de Derecho administrativo (normas + orden jurisdiccional propio) no es obstáculo para que en determinados tipos de relaciones, las Administraciones Públicas se sujeten al Derecho privado. De lo que surge el problema de determinar cuándo el Derecho administrativo es inexcusable, y cuándo puede encontrar una alternativa de régimen jurídico privado.

- Originariamente, s. XIX, la sujeción de las administraciones públicas a la Jurisdicción Administrativa se justificó:
 - Los jueces ordinarios estaban considerados como guardianes de las libertades y derechos fundamentales, por lo que las cuestiones o litigios sobre la propiedad se les atribuyeron con exclusión de la Jurisdicción Administrativa.
 - Si el Derecho y la Jurisdicción Administrativa se justificaban en la asunción de funciones y servicios públicos y la construcción de obras públicas, se entendió que la simple gestión del patrimonio privado de los entes públicos puede originar relaciones sujetas al juez civil.
- Siglo XX.
 - La aplicación de Derecho privado se entiende además como una posibilidad para la realización de actividades industriales y comerciales.
 - La aplicación del Derecho privado se llevó más lejos, como sistema generalizado para la gestión de funciones o servicios públicos o la contratación de obras públicas.
 - Las Administraciones públicas, a través de fórmulas previstas en las leyes generales o por medio de leyes singulares, obtuvieron la posibilidad de crear sociedades mercantiles o Entidades públicas, incluso fundaciones públicas, que sujetaban su actividad en el Derecho privado.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Se huye del Derecho administrativo, considerado poco dúctil y eficaz por sus excesivos controles y suspicacias.
- Esta huida del Derecho administrativo es dudosamente constitucional, por constituir un fraude al Derecho comunitario y un terreno más abonado para la corrupción: cuestión de constitucionalidad.

En cuanto a la desmitificación de la mayor eficacia de la Administración cuando actúa sujeta al Derecho privado:

- No está condicionada por el riesgo empresarial, encontrando en los presupuestos públicos una financiación ilimitada.
- Así, es injustificable la existencia de organizaciones públicas no controladas por las leyes del mercado, ni por los procesos de impugnación de acuerdos sociales ante el juez civil, ni por los procedimientos del Derecho público y la Justicia administrativa.
- Se produce una huida de todo control.

La preocupación por la eficiencia ha llevado a la huida hacia el Derecho privado y hacia la inserción de remedios milagrosos como la descentralización territorial, o la participación ciudadana directa, que sin suponer mejora alguna para la Administración, han supuesto una descoordinación y aumento de costes considerables.

Los fracasos de estas técnicas, hacen que Guarino postule el retorno al modelo clásico de Derecho administrativo: un ordenamiento rígido con predominio de los principios de centralización, profesionalización funcional, jerarquía y prevalencia de los intereses generales sobre los particulares.



TEMA 2

LAS FUENTES DEL DERECHO

1. EL SISTEMA DE FUENTES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El sistema de fuentes es similar al establecido en Derecho civil, con la peculiaridad de una menor incidencia de la costumbre y una gran cantidad de disposiciones normativas:

1.1. LA COLABORACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CON EL PODER LEGISLATIVO

La Administración, como sujeto de Derecho es de destinatario sometido a las normas jurídicas, y además, participa, cada vez más, en su elaboración y puesta en vigor. Dicha participación se manifiesta de tres formas:

- Por la coparticipación de las Administraciones Públicas, dirigida por el Gobierno del Estado o autonómicos, en la función legislativa de las Cortes Generales o Parlamentos autonómicos, mediante la elaboración de proyectos de ley, su remisión al órgano legislativo, y la retirada de los mismos.
- Por su participación directa en la propia función legislativa, elaborando normas con valor de ley, que por ser dictadas por el Gobierno reciben el nombre de decretos legislativos y decretos-leyes.
- Por la elaboración de los reglamentos, subordinados a las normas con rango de ley, pero que constituyen (cuantitativamente) el sector más importante del ordenamiento jurídico (art. 97 CE).

1.2. LAS FUENTES TRADICIONALES DEL ORDENAMIENTO POSITIVO ESPAÑOL Y SU CRÍTICA

El sistema de fuentes viene establecido en el art. 1 del Código Civil: *"1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.*

2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.

3. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada. Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.

4. Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.

5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado.

6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.

7. Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido".

Sistema que se complica:

- Al aparecer con posterioridad al Código Civil, dos tipos de leyes:



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- La Ley Estatal Orgánica: para materias cuya importancia así lo requiere.
- La Ley de las CC.AA.: por haberse reconocido en ellas otra instancia soberana de producción.
- Al entrar en la Comunidad Europea, los tratados constitutivos y actos internacionales complementarios, adquieren vigencia directa e inmediata en el Derecho español, incluso con valor superior al de nuestras leyes.

Por ello, esta regulación legal del CC, sólo es válido en tanto sea compatible con el sistema de fuentes europeo y el constitucional, comprendiendo este último las siguientes previsiones:

- Regulación de las clases de leyes (orgánicas y ordinarias), de los decretos-leyes, de los decretos legislativos, y de los tratados internacionales (arts. 81 a 96 CE).
- División de la función legislativa entre el Estado y las CC.AA., con la posibilidad de normas autonómicas con valor de ley (art. 153.a CE).
- Reconocimiento de potestad reglamentaria del Gobierno y regulación procedimental sobre las disposiciones administrativas (arts. 97 y 105 CE).
- Determinación del valor de la sentencias del TC (art. 164 CE).
- Establecimiento de diversas reservas de ley, así como de los principios de jerarquía y publicidad y de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9 CE).

1.3. LOS PRINCIPIOS ORDENADORES DE LAS FUENTES DEL DERECHO

La función de ordenación de las fuentes la cumplen los siguientes principios:

- Principio de jerarquía (art. 9.3 CE). Una fuente o norma prevalece sobre otra en función del rango de la autoridad o del órgano del que emanan.
 - El orden jerárquico sería: Ley; Real Decreto-ley y Real Decreto-legislativo; Real Decreto; Órdenes; y Resoluciones.
 - La norma superior siempre deroga la norma inferior (fuerza activa).
 - La inferior es nula cuando contradice la norma superior (fuerza pasiva).
- Principio de competencia. Complementario al principio de jerarquía. Determina la atribución a un órgano concreto la potestad de regular determinadas materias o de dictar ciertos tipos de normas, con exclusión de los demás.
 - Explica la vigencia de subsistemas jurídicos al margen del principio de jerarquía:
 - De las Cámaras legislativas (reglamentos parlamentarios).
 - De las CC.AA. (leyes y reglamentos autonómicos).
 - De las corporaciones locales (reglamentos y bandos municipales).
 - De los colegios profesionales (estatutos).

2. LA CONSTITUCIÓN

La Constitución es norma fundamental del sistema de fuentes (*superley*), que prevalece y se impone a todas las demás de origen legislativo y gubernamental. Actualmente:

- Regula los derechos y libertades básicos y la organización de los poderes supremos del Estado.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Recoge otra serie de preceptos con los que establece una tabla de valores materiales pretendidamente conformadores de la sociedad entera, y por ende, de las normas de origen parlamentario y administrativo. Distinguiendo (art. 53 CE) entre:
 - Las normas reguladoras de los derechos fundamentales y libertades públicas; de aplicación directa al vincular a todos los poderes públicos.
 - Las normas que recogen los llamados principios rectores de la política social y económica; que actúan en vía interpretativa e integradora al modo de principios fundamentales, que requieren para ser directamente operativos su plasmación en otras normas.

La supremacía de la CE puede verse disminuida por el Derecho europeo. Si en principio, los tratados internacionales solo son válidos si se sujetan a lo dispuesto en la CE; esta supremacía cede cuando las Cortes Generales ejercen la potestad que les confiere el art. 93 CE, en cuya virtud, pueden atribuirse a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la CE.

Por razón de los procedimientos dispuestos para su revisión, las normas constitucionales son de dos clases:

- Fundamentales.
 - Las previstas en el Título Preliminar, la sección 1ª del Capítulo II del Título I, las del Título II.
 - Su revisión se equipara a la revisión total de la CE. Requiere un procedimiento agravado: aprobación por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras; la disolución inmediata de las Cortes; la ratificación de la decisión de las que resulten elegidas; la aprobación del nuevo texto por mayoría de dos tercios; y sometimiento a referéndum.
- Las restantes.
 - Consideradas jerárquicamente inferiores.
 - Su revisión se realiza mediante un procedimiento más simple, previsto en el art. 167 CE.

Para garantizar la supremacía de la Constitución sobre las demás normas, existen tres soluciones:

- El control difuso (norteamericana). Se remite a los jueces ordinarios, bajo el control del TS, la apreciación de la constitucionalidad de las leyes con motivo de su aplicación a los casos concretos. Están obligados a no aplicar la ley cuando entienda que es contraria a la CE.
- El control previo (francesa). Se someten las normas antes de su publicación y vigencia, a un análisis sobre su constitucionalidad por un Consejo Constitucional.
- El control concentrado (austriaca: Kelsen). El TC ejerce una legislación negativa al declarar la invalidez de las normas que contravengan la CE.

En cuanto a las normas preconstitucionales, los jueces y tribunales pueden no aplicar directamente aquéllas que sean contrarias a la CE; pudiendo plantear la cuestión de inconstitucionalidad en caso de duda, para que resuelva el TC.

3. LA LEY Y SUS CLASES

Las leyes están inmediatamente subordinadas a la CE. Emanan del órgano en el que radica la soberanía popular: el Parlamento.



3.1. LEY ESTATAL ORDINARIA

Las leyes ordinarias se aprueban por el procedimiento habitual y por mayoría simple.

Como formas especiales de leyes parlamentarias cabe citar:

- Leyes refrendadas. Sometidas a referéndum.
- Leyes paccionadas. Modalidad que parece contradecir la naturaleza soberana y unilateral del procedimiento legislativo.
- Leyes de bases. Sirven para que las Cortes Generales puedan realizar una delegación legislativa en el Gobierno al objeto de la formación de textos articulados que posteriormente serán publicados bajo el título de decretos-legislativos. Se requiere que se precise el objeto y alcance de la delegación y los criterios y principios que el Gobierno ha de seguir en el ejercicio de la delegación.

3.2. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES AUTONÓMICAS Y LEYES DE CONEXIÓN ENTRE LOS ORDENAMIENTOS

Las leyes estatales de conexión con los subsistemas autonómicos, superiores jerárquicamente a las emanadas de los Parlamentos autonómicos, son las siguientes:

- Los Estatutos de autonomía.
 - Leyes estatales orgánicas.
 - Especial procedimiento de elaboración y de modificación.
- Las leyes-marco.
 - Por las que las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, pueden atribuir a las CC.AA. la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal.
 - Aún no se han utilizado.
- Leyes de transferencia o delegación.
 - Por las que el Estado puede transferir o delegar en las CC.AA. mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.
- Leyes de armonización.
 - Por las que el Estado puede dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CC.AA., aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de esta, cuando así lo exija el interés general.

Las normas que aprueban las Asambleas legislativas de las CC.AA. también tienen consideración y rango de ley.

- Éstas deben versar sobre las materias que estatutariamente tienen atribuidas.
- El TC ejerce el control de su constitucionalidad.
- Están jerárquicamente subordinadas a la CE, y a su respectivo Estatuto de Autonomía.

3.3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

El procedimiento legislativo (arts. 81 a 92 CE) se resume en los siguientes pasos:



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- **Iniciativa legislativa.** Admite diversas formas:
 - La iniciativa legislativa del Gobierno. Proyectos de ley, aprobados por el Consejo de Ministros, que se remite al Congreso, acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios.
 - La iniciativa del Congreso y del Senado. Proposición por los grupos parlamentarios, o individualmente por 15 diputados o 20 senadores.
 - La iniciativa de las Asambleas legislativas de las CC.AA. Se remite a la Mesa del Congreso una proposición de ley y se designan a tres de sus miembros como representantes para su defensa.
 - La iniciativa popular. Se requiere un mínimo de 500.000 firmas acreditadas, y no procede en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.
- **Aprobación por el Congreso de los diputados.** Siguiendo los siguientes trámites:
 - Toma en consideración.
 - Publicación.
 - Presentación de enmiendas.
 - Informe de una ponencia sobre el proyecto.
 - Debate y votación artículo por artículo.
 - Dictamen por la Comisión.
 - Debate y votación final en el Pleno. Bastando la mayoría simple, cualquiera que sea el número de las abstenciones, salvo que la CE exija una mayoría cualificada.
- **Tramitación al Senado.** Sigue una tramitación similar a la anterior:
 - Dispone de dos meses para oponer su veto al proyecto por mayoría absoluta, o introducir enmiendas al mismo.
 - Si el texto ha sido vetado, se remite al Congreso para que se someta a ratificación, requiriéndose la mayoría absoluta; o mayoría simple si han transcurrido dos meses.
 - Si introduce enmiendas, el proyecto se remite de nuevo al Congreso para su nueva consideración. El Congreso tendrá que aceptarlas o no por mayoría simple.
- **Sanción regia** (art. 91 CE).

3.4. LAS LEYES ORGÁNICAS

Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía, y el régimen electoral general y las demás previstas en la CE (art. 81 CE). Su aprobación se condiciona a la existencia de un quórum especialmente reforzado (mayoría absoluta) en el Congreso, sin que se exija mayoría especial alguna en el trámite ante el Senado (art. 81.2 CE).

Estas leyes están dotadas de una mayor rigidez, formando parte del bloque de la constitucionalidad.

La inclusión en una ley orgánica de una materia ajena a la reserva no es inconstitucional, aunque resulte un lujo formal excesivo.

4. LAS NORMAS DEL GOBIERNO CON FUERZA DE LEY



El Gobierno participa en la función legislativa de las siguientes formas:

- A través de su mayoría parlamentaria y del ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa.
- A través de su potestad reglamentaria, por la que dictan normas con rango de ley.

4.1. EL DECRETO-LEY

Los decretos-leyes emanan del Gobierno. Su rango formal es el de la ley. Su uso está condicionado:

- Se debe estar ante un caso de extraordinaria y urgente necesidad.
- La regulación no puede afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, al régimen de las CC.AA, ni al derecho electoral general.
- Debe ser ratificado por el Congreso de los diputados (sin intervención del Senado), en un plazo de treinta días a partir de su promulgación.

4.2. EL DECRETO-LEGISLATIVO: TEXTOS ARTICULADOS Y TEXTOS REFUNDIDOS

Los decretos-legislativos son normas del Gobierno con rango de ley, que requieren un previo encargo por el Parlamento. Este encargo del Parlamento se produce mediante las leyes de delegación o de autorización, por las que el Parlamento puede:

- Delegar en el Gobierno la facultad de desarrollar, con fuerza de ley, los principios contenidos en una ley de bases, dando origen a un texto articulado.
- Autorizar al Gobierno a refundir el contenido de otras leyes en una única norma, dando lugar a un texto refundido.

Los requisitos de la delegación, previstos en los arts. 82 y 83 de la CE, son los siguientes:

- La delegación del Parlamento debe hacerse por una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados. O bien, por una ley de autorización cuando se trate de refundir varios textos en uno solo.
- La delegación puede comprender cualquier materia que las Cortes determinen, salvo las que deban ser objeto de regulación por ley orgánica.
- La delegación tampoco puede incluir la facultad de modificar la propia ley de bases, ni la de dictar normas con carácter retroactivo.
- La delegación debe hacerse de forma expresa y con fijación del plazo para su ejercicio, sin que pueda entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado.
- La delegación debe hacerse de forma precisa, delimitando el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.
- La aprobación de los decretos legislativos debe hacerse observando las reglas de procedimiento establecidas para los demás reglamentos gubernativos. Además, el Consejo de Ministros debe informar al Consejo de Estado sobre su adecuación con la delegación legislativa, informe que tiene carácter preceptivo pero no vinculante.

Entre los efectos de la delegación o autorización legislativa son:



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Los textos resultados tienen rango de ley.
- Si se extralimitan de lo preceptuado en las leyes de bases o de autorización, son nulos.
- Existe la posibilidad de recurrir en vía contencioso-administrativa, cuando se den algunos extremos en éstos que vulneren la ley de delegación o de autorización.
- Pueden ser impugnados ante el TC.

5. LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Los tratados internacionales se manifiestan en una gran variedad de instrumentos formales, y son también fuente, aunque problemática, del Derecho interno. Su vigencia en el mismo viene determinada por su publicación en el BOE (art. 96 CE).

La regulación constitucional establece sobre el Ejecutivo un sistema de control a priori en los siguientes términos (arts. 93 a 96 CE):

- La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la CE, exigirá la previa revisión constitucional. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al TC para que declare si existe o no esa contradicción (art. 95 CE).
- Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la CE: Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión (art. 93 CE).
- La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales en los de carácter político o militar, los que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I, los que comporten obligaciones financieras para la Hacienda Pública, y los que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución (art. 94 CE).
- El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios (art. 94 CE).

6. EL SISTEMA DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

En lo que respecta a las competencias de la UE, su delimitación se rige por el principio de atribución y su ejercicio por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (art. 5 Tratado de la UE).

- Principio de atribución. La UE actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que estos determinan, de manera que, toda competencia no atribuida a la UE corresponde a los Estados miembros.
- Principio de subsidiariedad. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la UE intervendrá solo en el caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Principio de proporcionalidad. El contenido y la forma de la acción de la UE no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

6.1. CARACTERES GENERALES

Los caracteres más importantes del Derecho de la UE son:

- Aplicabilidad directa (eficacia). Capacidad para producir efectos jurídicos por sí mismo, sin precisar de la intervención del Derecho de los Estados.
- Primacía respecto al Derecho de los Estados miembros. Afirmada por el Tribunal de Justicia en 1964 y formulada de manera categórica en 1970.

6.2. DERECHO ORIGINARIO Y DERECHO DERIVADO (CLASES DE NORMAS DERIVADAS)

El Derecho originario, entendido como un nivel básico de fuentes primarias, que hacen un papel de constitución son:

- Los tratados constitutivos de las tres Comunidades Europeas (el Tratado de la CECA de 1951 y los Tratados de la Comunidad Económica Europea y de la CEEA de 1957).
- El tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de enero de 1992.
- El tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997.
- También se integran en este primer nivel los elementos normativos que han completado los tratados, entre ellos protocolos como los que han establecido el Estatuto del Tribunal de Justicia de la comunidad o el Estatuto de la Banca Europea para las inversiones
- Los tratados de adhesión de los Estados no fundadores. Cada uno de ellos ha sido aprobado según la normativa constitucional de cada Estado
- Tratado de la Unión Europea: TUE (Lisboa 2007).
- Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea: TFUE (Lisboa 2007).
- La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Los tratados europeos contienen dos tipos de normas:
 - Las de alcance general, que reconocen derechos de los particulares.
 - Otras que agotan su eficacia en las relaciones entre las Administraciones de los Estados miembros, o de éstas con las instituciones europeas.

El Derecho derivado, que se fundamenta en el derecho originario, comprende cinco categorías de normas y actos que pueden ser adoptados por las instituciones:

- Reglamento.
 - De alcance general.
 - Obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.
 - Rango de ley.
 - Se define por su generalidad, abstracción y directa aplicabilidad.
- Directiva.
 - No obliga directamente.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Vincula a los Estados miembros a tomar las disposiciones necesarias para incorporar al Derecho interno, mediante normas dictadas ad hoc, el alcance de sus objetivos, en el plazo fijado en la directiva.
- Decisión.
 - Obligatoria en todos sus elementos.
 - Acto de instituciones, no normativo.
 - Tiene por objeto situaciones singulares referibles a una o más personas determinadas.
- Recomendación y Dictamen:
 - No tienen carácter normativo.
 - No es vinculante.
 - Sirve de orientación a las políticas o actuaciones de los Estados miembros.

7. OTRAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

7.1. LA COSTUMBRE

La costumbre exige para ser considerada como tal:

- Un uso o comportamiento social reiterado y uniforme.
- La convicción de que dicho comportamiento es de obligatoriedad jurídica.

La aceptación de la costumbre como fuente del Derecho administrativo está avalada por la circunstancia de que la propia legislación administrativa, además de así estar dispuesto en el Código Civil, invoca la costumbre para regular determinadas materias.

7.2. LOS PRECEDENTES Y PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS

La práctica supone una reiteración en la aplicación de un determinado criterio en casos anteriores.

El precedente puede ser simplemente la forma en que se resolvió con anterioridad un único asunto, análogo a otro pendiente de resolución. Se le reconoce un cierto grado de obligatoriedad en el art. 54.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al obligar a la Administración a motivar aquellas resoluciones que se separen del criterio en actuaciones precedentes. Esta carga motivacional, además de ser formal, implica la exposición de razones objetivas que expliquen y justifiquen el cambio de conducta, so pena de incurrir en una discriminación atentatoria a la seguridad jurídica y al principio de igualdad de los administrados.

Ambos, se distinguen de la costumbre en que:

- Se trata de reglas deducidas del comportamiento de la Administración, sin intervención de los administrados.
- La práctica o el precedente no tienen por qué estar avalados por un cierto grado de reiteración.

7.3. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ESPAÑOL



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web
<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

En España, es el legislador quien ha ido positivándolos, animado por una doctrina científica muy pendiente del Derecho comparado. Esa importación masiva de principios generales comienza con:

- La ley de Expropiación Forzosa de 1954: incorpora el principio de responsabilidad de las administraciones públicas.
- La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956; las de Régimen Jurídico de las Administraciones del Estado y de Procedimientos Administrativos; además de la LO del Estado de 1967: por las que se incorporan a nuestro Derecho todas las reglas que consagran derechos y libertades fundamentales o principios generales del Derecho en otros ordenamientos.
- La regla anglosajona *ultra vires*, que entiende delimitado todo poder y obliga a ejercerlo de forma razonable y de buena fe, se recoge en la regla de la adecuación de las potestades administrativas a los fines públicos por los que han sido atribuidas. Cuya inobservancia se sanciona con la aceptación de la desviación de poder como uno de los vicios que anulan el acto administrativo.
- Las dos reglas de la *natural justice*, relativas al principio de audiencia y a la neutralidad de los titulares de los órganos de decisión, se incorporan a nuestro Derecho en la regulación general de la audiencia del interesado y las causas de abstención y recusación; e incluso por la propia CE al prohibir la arbitrariedad en el ejercicio del poder, toda situación de indefensión, e impone la objetividad como regla de la actuación administrativa.
- La CE, desde la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas, hasta los principios generales más típicamente administrativos: el de irretroactividad, de igualdad, de mérito y capacidad para el acceso a las funciones y empleos públicos, de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, o de regularidad y continuidad del funcionamiento de los servicios públicos.

7.4. LA JURISPRUDENCIA

El art. 12.3 LOPJ prohíbe a los jueces dictar reglas o disposiciones de carácter general acerca de la interpretación de las leyes.

Sin embargo, en la práctica, en base a la regulación del recurso de casación ante el TS, en caso de quebrantamiento de la doctrina legal, la Jurisprudencia se constituyó de hecho y de derecho en una fuente de mayor eficacia que la costumbre y los principios generales.

La doctrina jurisprudencial se adhiere a las normas como una segunda piel, limitando o ampliando su sentido, en todo caso, concretándolo y modificándolo, de tal forma, que las normas no dicen lo que dice su texto, sino los que los Tribunales dicen que dicen. Por lo que terminan creando Derecho.

Además, los Jueces y Tribunales tienen que seguir los criterios interpretativos sentados por los órganos judiciales superiores por razón de coherencia y para evitar la revocación de sus fallos. También, la observancia del precedente judicial es exigible en virtud del principio constitucional de igualdad ante la ley.

En la actualidad, se considera como jurisprudencia y fuente de Derecho, aquélla sentada por el TS. No obstante, la CE de 1978, contempla la Justicia Constitucional, por encima incluso del TS.

Por último, cabe mencionar dos fuentes de jurisprudencia fruto de la integración en la Unión Europea:



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web

<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- La Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Vinculante en virtud del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Públicas de 4 de noviembre de 1950.
- Las decisiones del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, en función de los mismos parámetros que en el sistema de fuentes corresponden al Derecho comunitario.



TEMA 3

EL REGLAMENTO: LA NORMA ADMINISTRATIVA POR EXCELENCIA

1. CONCEPTO Y POSICIÓN ORDINAMENTAL DEL REGLAMENTO

Es reglamento toda norma escrita con rango inferior a la ley aprobada por una Administración Pública. Son normas de segunda clase, de rango inferior a la ley, debido a la preminencia del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo en la producción normativa.

La posición ordinamental de la ley y el reglamento se expresa en el principio de reserva de ley, que ofrece dos manifestaciones:

- La reserva material, que comprende el conjunto de supuestos o materias respecto de los cuales la Constitución exige su regulación por norma con rango de ley. Si a pesar de ello dichas materias sujetas a reserva se ordenasen por normas reglamentarias, éstas serían nulas por contradecir los preceptos expresos en que la CE establece la reserva.
- La reserva formal, por la que cualquier materia, cuando es objeto de regulación por ley, ya no puede ser regulada por un reglamento.

La conceptualización del reglamento exige la delimitación de figuras afines: los actos administrativos y las instrucciones y órdenes del servicio.

- Las diferencias entre reglamentos y actos administrativos son:
 - El reglamento no se agota por una sola aplicación, sino que cuanto más se aplica, más se refuerza su vigencia. Frente a la extinción por la sola aplicación de los actos.
 - El reglamento tiene diversos procedimientos para su aprobación, entre los que se encuentra la *vacatio legis*; frente a la inmediata eficacia de los actos.
 - La libre derogabilidad de los reglamentos; frente a condicionantes de forma y materiales para anular actos administrativos declarativos de derechos.
 - La sanción de nulidad de pleno derecho para los reglamentos ilegales; frente a la anulabilidad de los actos.
 - La recurribilidad judicial directa de los reglamentos sin previo recurso administrativo; frente a la obligación previa de éste en los actos administrativos.
- En cuanto a las instrucciones y órdenes del servicio:
 - Son normas dictadas por los órganos superiores para dirigir la actividad de los inferiores.
 - Señalan los criterios uniformes que deben seguir en la aplicación de las normas.
 - Se comunican directamente a los órganos obligados a su cumplimiento.
 - No pueden, en principio, ser objeto de recurso judicial. Pero sí podrán serlo cuando afecten los derechos de los funcionarios.

La potestad reglamentaria del Ejecutivo se justifica:



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web

<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Funcionalmente; pues no se concibe el funcionamiento de las sociedades modernas sedientas de normas sin la exuberante producción normativa de las Administraciones Públicas, a las que no dan abasto los Parlamentos por sí solos.
- Formalmente: La CE de 1978 atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria (art. 97 CE) y la reconoce al establecer los trámites esenciales del procedimiento para la aprobación de las disposiciones administrativas generales de cualquier Administración Pública (art. 105 CE), o bien la configura de modo abstracto como contenido implícito de la autonomía constitucionalmente reconocida a ciertos entes públicos (arts. 27.10 y 137 CE) y, atribuye a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el control judicial de la misma (art. 153.3 CE).

2. CLASES DE REGLAMENTOS

Los reglamentos pueden clasificar según su relación con la ley, o por las materias que regulan y por la autoridad de que emanan.

- Por su relación con la ley:
 - Reglamentos independientes.
 - Regulan materias sobre las que la CE ha previsto una reserva reglamentaria.
 - En nuestro Derecho, sólo pueden darse aquéllos que regulan materias en las que no se ha producido una previa regulación por ley (reserva formal) y que, al propio tiempo, no estén protegidas por la reserva material de ley.
 - Reglamentos ejecutivos.
 - Desarrollan y complementan una ley, al estar así dispuesto en la misma.
 - No puede contradecir ni regular aspectos esenciales de la materia, porque supondría invadir la esfera material de reserva legal.
 - Si no respetan los límites, incurre en nulidad de pleno derecho.
 - Deben aprobarse a través de un procedimiento reglado.
 - Pueden ser derogados o modificados por las Administraciones cuantas veces considere oportuno siempre que guarde el debido respeto al contenido de la ley que complementa y desarrolle.
 - Reglamentos de necesidad.
 - Normas que dicta la Administración para hacer frente a riesgos extraordinarios, al margen de los procedimientos comunes y de las limitaciones propias de la potestad reglamentaria.
 - Destacan los previstos para los estados de alarma, excepción y sitio.
 - No necesitan de procedimiento de elaboración.
 - No derogan normas legales que contradicen, sino que las suspenden mientras dura la situación de emergencia.
 - Caducan por sí mismas sin quedar injertadas en el ordenamiento jurídico, una vez finaliza la emergencia.
- Por las materias que regulan y la autoridad de que emanan:
 - Reglamentos estatales.
 - Son los de mayor jerarquía.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Según de la autoridad de que emanan:
 - Real Decreto: Gobierno.
 - Órdenes: Comisiones Delegadas del Gobierno.
 - Órdenes ministeriales: Ministerios.
 - Resoluciones, instrucciones y circulares: Autoridades inferiores.
- Reglamentos de las CC.AA.
 - Denominación similar a la anterior, según:
 - Decretos: Consejo de Gobierno o Gobierno de la CC.AA.
 - Órdenes: Consejeros.
- Reglamentos de los Entes Locales.
 - La Ley de Bases de Régimen Local de 1985 distingue:
 - Reglamento orgánico de cada Entidad.
 - Ordenanzas locales.
 - Normas de eficiencia externa de la competencia del Pleno de la Entidad.
 - Bandos, dictados por el alcalde en materias de su competencia.
- Reglamentos de los Entes institucionales.
- Reglamentos de los Entes corporativos.

3. LÍMITES Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS

3.1. LÍMITES

Los límites en la elaboración de los reglamentos son:

- Que el órgano que lo dicta tenga competencia para ello.
- Principio de jerarquía normativa. Los reglamentos se ordenan según la posición en la organización administrativa del órgano que los dicta, sin que en ningún caso el reglamento dictado por el órgano inferior pueda contradecir al dictado por el superior.
- Principio de interdicción de la arbitrariedad. Se debe adecuar a los hechos.
 - Regla que se quebranta también cuando el reglamento viola los principios generales del Derecho.
- Principio de irretroactividad. Los reglamentos, si así lo disponen, sólo podrán ser con carácter retroactivo cuando traten de normas favorables a los administrados.
- La elaboración de reglamentos debe seguir un procedimiento determinado.

3.2. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS

El procedimiento para la aprobación de los reglamentos estatales está regulado en la Ley 50/1997, del Gobierno. Sus trámites más importantes son los siguientes:

- El procedimiento debe iniciarse con la formación de un expediente en el cual deben incluirse:
 - Los antecedentes que han dado lugar al texto definitivo, que habrá de someterse a la decisión del órgano titular de la potestad reglamentaria.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- La tabla de vigencias, especificando las disposiciones anteriores que se van a derogar o que permanecen en vigor.
- El proyecto debe someterse a informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio correspondiente, exigiéndose además el dictamen del Ministerio para las Administraciones Públicas, cuando el proyecto de disposición verse sobre aspectos relativos a la organización, personal o procedimiento administrativo.
- Elaborado el texto que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia en un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.
- Las disposiciones reglamentarias que deban ser aprobadas por el Gobierno o por sus Comisiones Delegadas se remitirán con ocho días de antelación a los demás Ministros convocados, con el objeto de que formulen las observaciones que estimen pertinentes.

En el procedimiento para la aprobación de los reglamentos y ordenanzas locales, se pone el énfasis en la participación popular.

- Una vez aprobado el proyecto por el Pleno de la Corporación, se somete a información pública y audiencia de los interesados por plazo mínimo de treinta días, para presentar reclamaciones y sugerencias.
- Se pasa al trámite de aprobación definitiva por el Pleno de la Corporación, que debe resolver previamente todas las reclamaciones y sugerencias presentadas.
- Ambas aprobaciones deben obtener el voto favorable de la mayoría absoluta del número de miembros de la Corporación cuando la norma a aprobar sea el Reglamento orgánico de la Corporación, los planes y ordenanzas urbanísticas y las ordenanzas tributarias.

En general, para los reglamentos estatales y autonómicos sólo se ha considerado como vicio determinante de la nulidad, la omisión del informe de la Secretaría General Técnica u otro órgano equivalente, y en algún caso, la omisión de la audiencia de las Entidades representativas de intereses cuando no esté debidamente justificada su omisión.

En la aprobación de los reglamentos locales, y por ser absolutamente reglados todos sus trámites, la omisión de cualquiera de ellos, y en todo caso, el de información pública, provoca la nulidad de la norma.

4. EFICACIA DE LOS REGLAMENTOS. LA INDEROGABILIDAD SINGULAR

La eficacia del reglamento se condiciona a su publicación, fundamental para determinar el momento de su entrada en vigor. Salvo que se disponga lo contrario, la entrada en vigor tendrá lugar a los veinte días de la publicación (*vacatio legis*). Entre sus características encontramos:

- La eficacia es ilimitada y se impone a los administrados, los funcionarios y los Jueces.
- Las técnicas para garantizar la obediencia a los mandatos reglamentarios son, por lo general, las sanciones administrativas, cuando no penales.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- El reglamento goza de presunción de validez y privilegio de ejecutoriedad a través de los actos administrativos, salvo que sea de aplicación directa.
- El reglamento puede ser derogado o modificado por la misma autoridad que lo dictó. Pero nunca para un caso concreto. Regla de la inderogabilidad singular:
 - Se funda en el principio de legalidad y su correlato de la atribución de potestades a la Administración. Y también en el principio constitucional de igualdad (art. 14 CE).

La publicación de los distintos reglamentos debe efectuarse:

- Los reglamentos estatales: Boletín Oficial del Estado.
- Los reglamentos de las CC.AA.: Boletín o Diario de la Comunidad correspondiente.
- Las ordenanzas locales: Boletín Oficial de la provincia.
 - No entran en vigor hasta que se haya publicado su contenido completo, y haya transcurrido el plazo de quince días desde que el mismo sea recibido por la Administración del Estado y de la CC.AA. respectiva, al efecto de que éstas puedan impugnarlo si lo estiman contrario al ordenamiento jurídico.

5. CONTROL DE LOS REGLAMENTOS ILEGALES Y EFECTOS DE SU ANULACIÓN

La vulneración de los límites sustanciales y formales a que está sujeta la aprobación de los reglamentos origina su invalidez. Esta invalidez se da siempre en su grado máximo: la nulidad absoluta o de pleno derecho.

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 62) determina que, serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la CE, las leyes y otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Además, la nulidad absoluta tiene lugar cuando el reglamento se aprueba sin seguir los trámites procedimentales adecuados.

A estos efectos, el ordenamiento jurídico ha ideado las siguientes vías procesales para anular los reglamentos ilegales:

- Vía ante la Jurisdicción penal. Acusando a su autor de la conducta prevista en el art. 506 del CP, por la que careciendo de atribuciones para ello, dictare una disposición general o suspendiere su ejecución.
 - La condena penal implicaría el reconocimiento de que su aprobación ha sido constitutiva de delito por falta de competencia y la consiguiente nulidad de pleno derecho de la misma.
- Vía de excepción ante cualquiera de las Jurisdicciones (civil, penal, contencioso-administrativa o laboral).
 - Se pide la inaplicación del reglamento al Tribunal que está enjuiciando un caso concreto.
 - Dicha inaplicación se justifica en que la aplicación implicaría una desobediencia de una norma superior.
 - Esta forma de resolver la cuestión está impuesta a los Jueces y Tribunales por el art. 6 LOPJ.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Los funcionarios también deben inaplicar reglamentos ilegales. Sin embargo, esta desobediencia les expone a sanciones disciplinarias a causa del principio de jerarquía.
- Vías excepcionales del Derecho administrativo:
 - Recursos administrativos.
 - Contra actos administrativos que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general.
 - Se deben interponer directamente ante el órgano que dictó la disposición general.
 - Revisión de oficio.
 - Por la Administración autora del reglamento.
 - Ésta podrá declarar la nulidad del reglamento, previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano equivalente de la CC.AA, cuando vulnere: la CE, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos individuales.
- Vía ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa:
 - El recurso directo:
 - Ataca frontalmente al reglamento, solicitando su anulación.
 - Las consecuencias de la calificación de invalidez extrema del reglamento son:
 - La imprescriptibilidad de la acción para recurrir contra los reglamentos ilegales.
 - La imposibilidad de su convalidación.
 - Efectos que no se compaginan bien con el establecimiento de un plazo perentorio de dos meses para su impugnación, ni con el mantenimiento de la validez de los actos dictados en aplicación del reglamento.
 - El recurso indirecto:
 - Impugnación de un acto administrativo dictado al amparo del reglamento ilegal.
 - La impugnación se funda en dicha ilegalidad.
 - Puede ejercitarla cualquier persona que sea titular de un derecho o de un interés.
 - No está sujeto a plazo. Por lo que el reglamento siempre podrá ser atacado en los plazos ordinarios a partir de la notificación del acto de aplicación y ante el órgano que lo ha dictado.
 - Los efectos de este recurso son:
 - Si el Juez es competente para conocer también del recurso directo: puede anular el reglamento.
 - Si el Juez no es competente para conocer del recurso directo: planteando la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal correspondiente, que podrá:
 - Estimar la cuestión: anulando el reglamento con efectos erga omnes.
 - No estimarla: declarando el reglamento como válido, pero no afectando a la sentencia dictada por el Juez.
 - Vía ante el Tribunal Constitucional.
 - Cuando el reglamento viole los derechos constitucionales susceptibles de recurso de amparo.
 - Requiere el agotamiento de la vía jurisdiccional procedente.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- También puede darse ante el TC, las reclamaciones por conflicto de competencias entre el Estado y las CC.AA.
 - El TC sólo debe controlar los vicios de inconstitucionalidad del reglamento, no cualquier otro, lo que corresponde a los Tribunales Contencioso-administrativos.



SEGUNDA PARTE

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Tema 4. Los principios generales de la organización administrativa I. Epígrafes:

- 1. Organización administrativa y Derecho
- 2. La potestad organizatoria: límites y principios generales.
 - 2.1. Los titulares de la potestad organizatoria.
 - 2.2. Los límites de la potestad organizatoria.
 - 2.3. El principio de personalidad jurídica.
- 3. El órgano administrativo.
 - 3.1. Teoría del órgano.
 - 3.2. Límites a la imputación al órgano administrativo.
 - 3.3 Clases de órganos.
 - 3.4. La creación de órganos.
- 4. Las bases de la organización administrativa.
 - 4.1. La competencia.
 - 4.2. La distribución vertical de competencias: la jerarquía.
 - 4.3. Centralización y descentralización.
 - 4.4. Descentralización funcional.
 - 4.5. Desconcentración.

Tema 5. Los principios generales de la organización administrativa II. Epígrafes:

- 1. Transferencia de competencias entre entes públicos territoriales.
 - 1.1. Delegación intersubjetiva.
 - 1.2. Gestión forzosa y encomienda de gestión.
 - 1.3. Avocación intersubjetiva, sustitución y subrogación.
- 2. Transferencia interorgánica o entre los mismos órganos de un ente público.
 - 2.1. Delegación interorgánica.
 - 2.2. Delegación de firma, suplencia y encomienda de gestión interorgánica.
 - 2.3. Avocación.
- 3. Conflicto de competencias.
 - 3.1. Evolución del sistema de conflictos.
 - 3. 2. Conflictos intersubjetivos o entre administraciones territoriales.
 - 3.3. Conflictos orgánicos o entre órganos de una misma administración.
- 4. Mecanismos de control.
 - 4.1. La actividad de control.
 - 4.2. Clases de control según sus objetivos o fines.
 - 4.3. Clases de control según sus técnicas.
- 5. Mecanismos de relación: coordinación y cooperación.
 - 5.1. Coordinación: concepto, principios y sus fórmulas.
 - 5.2. Cooperación: principios y sus fórmulas.



TEMA 4

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA I

1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DERECHO

Art. 137 CE: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincia y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*. La Administración Pública se organiza jerárquicamente en los siguientes niveles:

- Municipios. Primera división administrativa del territorio. Constituye el nivel básico.
- Provincias.
 - Cincuenta, como división administrativa del Estado.
 - Cuarenta y tres. Cincuenta menos el número de CC.AA. uniprovinciales, como entes locales.
- Comunidades Autónomas. Diecisiete. Salvo las que son uniprovinciales, extienden su competencia al territorio de varias provincias.
- La Administración del Estado, organización jerarquizada y piramidal en cuyo vértice está el Gobierno.

Cada uno de estos entes políticos puede crear otras organizaciones especializadas de carácter instrumental con arreglo al Derecho público o al privado para atender a la realización de necesidades o servicios específicos dentro de sus competencias: entes corporativos.

- Entes corporativos. Organizaciones de base asociativa que cumplen a la vez fines privados de sus miembros y fines públicos: Régimen jurídico mixto de Derecho público y de Derecho privado.

Por ello, la cuestión principal es reflexionar sobre las normas que regulan la creación de órganos o personas jurídicas públicas, su modificación y extinción, la distribución de competencias y funciones, los principios y técnicas para solventar los conflictos o para asegurar la supremacía, la jerarquía o la coordinación de unas organizaciones sobre otras.

La primera cuestión es determinar si son normas jurídicas. Cabe considerar como materia propia del Derecho a las normas de organización en virtud de los siguientes argumentos:

- Según Santi Romano, las reglas de organización, al igual que las que regulan relaciones intersubjetivas, producen indudables efectos jurídicos. Así, son un presupuesto de la existencia misma de las personas jurídicas, y por ello un *prius* lógico al nacimiento de la relación intersubjetiva; además, a través de esas normas organizativas se forma y exterioriza la voluntad o voluntades que engendran las relaciones intersubjetivas.
- Asimismo, la infracción de las normas de organización proyecta sobre los actos administrativos análogos efectos de invalidez que la infracción de otras normas que regulan relaciones intersubjetivas. Por ello, es normal la invocación en el proceso contencioso-administrativo del incumplimiento de las normas de organización, bien como causa de lesión de derechos e intereses de personas físicas, bien por implicar su infracción la invasión de esferas de competencias o funciones de otras personas jurídicas públicas.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Las normas de organización han de dictarse con los mismos requisitos formales que las restantes normas jurídicas.

2. LA POTESTAD ORGANIZATORIA: LÍMITES Y PRINCIPIOS GENERALES

La potestad organizatoria es la facultad de la Administración para configurar, dentro de los límites de las leyes constitucionales y ordinarias, su propia estructura.

2.1. LOS TITULARES DE LA POTESTAD ORGANIZATORIA

El poder legislativo configurará:

- Por ley (ordinarias y orgánicas):
 - La creación, modificación y extinción de los entes territoriales más importantes.
 - La creación de organismos autónomos y entidades públicas empresariales.
 - La regulación del Gobierno.
 - La regulación del Consejo de Estado.
 - Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y Ley 57, de 16 de diciembre del 2003, que la modifica: regulan los órganos políticos básicos de los municipios y provincias (pleno, alcalde, Junta de Gobierno local; pleno; Junta de Gobierno, presidente y vicepresidentes de la diputación).
- Por ley autonómica:
 - La creación, supresión y fusión de municipios.
 - La creación de Departamentos o Consejerías y los organismos autónomos de la Comunidad.

El poder ejecutivo configurará:

- Por reglamentos:
 - La creación, modificación y supresión de órganos administrativos.
 - Las unidades que no tengan la consideración de órganos se crean, modifican y suprimen a través de las relaciones de puestos de trabajo.
 - Por reglamentos de los gobiernos autonómicos: la regulación de los órganos inferiores.
 - Por reglamentos de cada corporación, la regulación de los órganos inferiores de nivel administrativo. Y de forma supletoria, por las normas que dicten las CC.AA. en desarrollo de la Ley de Bases.
- Por Real Decreto:
 - Del Gobierno:
 - La creación, modificación y supresión de los órganos de la Administración del Estado. El presidente del Gobierno puede variar el número, denominación de los ministerios, secretarías de estado y aprobar la estructura orgánica de la presidencia del Gobierno.
 - La creación de órganos directivos.
 - La creación, modificación y supresión de las comisiones delegadas del Gobierno.
 - Del Consejo de Ministros:



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- La creación de subsecretarías y secretarías generales, secretarías técnicas, direcciones generales, subdirecciones generales y órganos asimilados.
- Por Orden Ministerial:
 - La creación, modificación, y supresión de órganos de nivel inferior a subdirección general.

2.2. LOS LÍMITES DE LA POTESTAD ORGANIZATORIA

Los límites a la potestad organizatoria vienen determinados por:

- El art. 103 CE: que obliga a la Administración a servir con objetividad los intereses generales, y a actuar de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.
- El art. 3 de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), que añade a los anteriores otros tres principios más:
 - El de distinción entre Gobierno y Administración.
 - Intención de separar la clase política de la funcionarial, y trasladar a ésta la responsabilidad jurídica por el funcionamiento de las Administraciones Públicas.
 - El art. 97 CE, atribuye la dirección y función ejecutiva al Gobierno, por lo que lo hace responsable política y jurídicamente (civil y penal).
 - El principio de cooperación.
 - Constitucionalizado en el art. 103 CE y detallado en el art. 3.2 LRJPAC.
 - Las Administraciones Públicas en sus relaciones, se rigen por los principios de cooperación y colaboración, y en su actuación por los principios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.
 - Trata de compensar la dispersión provocada por la descentralización en el conjunto de la actividad pública.
 - Configurado por el TC como un deber general de todas las Administraciones Públicas.
 - El principio de personalidad jurídica. Detallado en el epígrafe siguiente.

2.3. EL PRINCIPIO DE PERSONALIDAD JURÍDICA

El art. 3.4. LRJPAC establece que cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

Esta regla es inexacta debido a que cada Administración Pública, la estatal y la de cada una de las CC.AA. y de los entes locales, no constituyen una persona jurídica única, sino una constelación de personas jurídicas, tantas cuantas han sido ya creadas o deseen crear las respectivas instancias de Gobierno de cada ente territorial.

No obstante, cada Administración territorial es responsable de la totalidad de las organizaciones personificadas creadas por ella, de forma que se puedan dirigir contra el ente matriz las acciones de responsabilidad originadas en actuaciones de cada ente instrumental.

Asimismo, permite calificar de falsos los conflictos que se planteen entre los entes instrumentales y el ente territorial matriz, o entre aquéllos, y en consecuencia, rechazarlos por falta de legitimación procesal.



3. EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO

3.1. TEORÍA DEL ÓRGANO

Toda Administración Pública es un complejo de elementos personales y materiales ordenados en una serie de unidades en virtud del principio de división del trabajo, a las que se les asigna una parte del total de las competencias que corresponden a la organización en su conjunto.

Estas unidades se designan órganos y oficios:

- Órganos. Hace referencia al titular o funcionario.
- Oficios. Hace referencia al conjunto de medios materiales y atribuciones que la integran.

La LRJAPPAC contrapone el órgano con las unidades administrativas: el órgano integra una o varias unidades administrativas. Deduciéndose que cuando se alude al órgano, se trata de una estructura administrativa con atribución de competencia y con posibilidad de dictar resoluciones con efecto sobre terceros.

La LOFAGE configura los tres elementos sobre los que se estructura la Administración General del Estado:

- El órgano: Los órganos imputan jurídicamente su actividad a la totalidad de la organización personificada a que pertenecen:
 - Punto de vista formal: es órgano aquél que la misma Ley califica como tal:
 - Órganos superiores: ministros y secretarios de Estado.
 - Órganos directivos: subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales, y subdirectores generales.
 - Punto de vista material: es órgano la unidad administrativa de rango inferior a las anteriores:
 - Bien porque sus funciones tengan efectos jurídicos frente a terceros.
 - Bien porque su actuación tenga carácter preceptivo.
- La unidad administrativa.
- El puesto de trabajo.

3.2. LÍMITES A LA IMPUTACIÓN AL ÓRGANO ADMINISTRATIVO

La imputación a las administraciones públicas de los actos de los titulares de los órganos debe ser matizada en un doble sentido:

- No todos los actos de los funcionarios se imputan sin más a la Administración a la que sirven. A este efecto se han formulado los siguientes conceptos:
 - Falta personal. Aquella de la que respondería únicamente el funcionario. Ya sea por deberse a sus debilidades, pasiones e imprudencias, o bien, aquellas en las que su error o negligencia sobrepasan el funcionamiento mediocre del servicio.
 - Falta de servicio. Realizadas en interés de la Administración, que respondería por ello ante terceros de la actuación ilegítima del funcionario indemnizando de los daños producidos.
- La Administración puede resultar vinculada por personas que no están investidas, formal y legítimamente, de la condición de funcionarios. Se plantea en los siguientes casos:
 - En supuestos de anticipación o prolongación de funciones públicas.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- En los de anulación del nombramiento de un funcionario.
- En los de asunción de funciones públicas por simples ciudadanos que actúan en casos de vacío de poder o situaciones de urgencia o estados de necesidad.
- Otros casos de imputación problemática son:
 - Cuando el titular del órgano ha actuado sin la debida imparcialidad por afectarle alguna causa de abstención o recusación. Aunque, no por ello, y por la concurrencia de esa sola circunstancia se determina la nulidad de lo actuado.
 - Cuando los miembros de las Corporaciones locales que participen en la deliberación, votación, decisión o ejecución de asuntos en los cuales deberían abstenerse. Solamente, en el caos que esta circunstancia fuere determinante en el acuerdo, implicará su invalidez.

3.3. CLASES DE ÓRGANOS

Se relacionan las siguientes clasificaciones de órganos:

- Individuales y colegiados. Según el número de titulares de que se componen.
- Simples y complejos. Los órganos complejos están constituidos por órganos simples, ya sean éstos individuales o colegiados.
- Externos o internos. Según tengan o no la posibilidad de originar relaciones intersubjetivas en nombre de la persona jurídica de la que forman parte.
- Representativos o no representativos. Según que sus titulares tengan o no a través de la elección de sus titulares, carácter democrático.
- Centrales y periféricos. Según que su competencia se extienda a todo o parte del territorio nacional.
- Con competencia general o con competencia específica. Según que las funciones que tengan atribuidas sean de uno u otro carácter.
- Activos, consultivos y de control. Según desempeñen funciones de gestión, de simple información, o de consulta o vigilancia de otros órganos, respectivamente.

3.4. LA CREACIÓN DE ÓRGANOS

La creación en el seno de la Administración territorial de órganos y unidades administrativas es competencia de cada una de éstas (art. 11 LRJAPPAC).

La creación de órganos está condicionada por las siguientes reglas, entre otras:

- La prohibición de la duplicidad de órganos.
- Determinar su forma de integración en la Administración Pública de que se trata y su dependencia jerárquica.
- Delimitar sus funciones y competencias.
- Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

4. LAS BASES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

4.1. LA COMPETENCIA



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

La competencia se define como la medida de la capacidad jurídica de cada órgano o el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye y que por ello está autorizado y obligado a ejercitar.

La rigidez en la atribución se expresa ahora en el art. 12.1 LRJAPPAC: *“La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia salvo los casos de delegación, sustitución y avocación previstos en la Ley”*.

Los criterios fundamentales de la distribución de la competencia son tres:

- La jerarquía. Es la medida de la distribución de funciones y potestades entre los diversos grados de la jerarquía: reparto vertical.
- La competencia territorial. Se trata de un reparto horizontal, en relación con otros órganos que se encuentran desplegados en el mismo nivel jerárquico en otras partes del territorio.
- La competencia material. Se trata de una distribución por fines, objetivos o funciones entre las diversas administraciones y, dentro de ellas, entre las unidades orgánicas de un mismo ente.

No obstante, la complejidad creciente de la vida administrativa a consecuencia de la descentralización masiva, así como el entendimiento de la autonomía de los entes locales y de sus competencias como supuestos de coparticipación en las atribuidas a las instancias territoriales superiores; ha originado nuevas formas o criterios de atribución de competencia.

- Competencia exclusiva. Forma de atribución de competencias a las CC.AA. por sus Estatutos de Autonomía. Las CC.AA. tendrían atribuidas todas las funciones sobre una materia, con reserva al Estado únicamente de las derivadas de títulos constitucionales.
- Competencia compartida, sobre una misma materia. Se distribuye en función de criterios materiales entre el Estado y diversos entes públicos.
- Competencias abiertas o indistintas. Todos los entes territoriales pueden ejercitarlas de forma simultánea y no excluyente.
- Competencia conjunta. Conlleva la intervención forzosa de dos entes públicos.
- Competencia alternativa. La atribución a dos o más entes se hace de modo conjunto pero excluyente, de tal modo que si es utilizada por uno de ellos, no puede ejercerla el otro.

La falta de competencia origina un vicio del acto administrativo que produce su invalidez. La incompetencia puede ser:

- Manifiesta o no manifiesta:
 - Manifiesta: da lugar a la nulidad de pleno derecho por tratarse de actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia y del territorio.
 - No manifiesta: da lugar a la anulabilidad.
- Clasificación doctrinal: Absoluta y relativa:
 - Absoluta: Se origina por falta de competencia material o territorial.
 - Relativa: Se origina por falta de competencia jerárquica.

4.2. LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DE COMPETENCIAS: LA JERARQUÍA

El principio de jerarquía interorgánica está enunciado en el art. 103.2 CE y 3 LRJAPPAC.



La distribución según el principio de jerarquía se realiza con arreglo a un sistema de estructuración escalonada de los diversos órganos. En virtud del mismo, los del nivel superior mandan sobre los del inferior, cuya actividad dirigen y controlan para reducir a unidad y coordinar hacia un determinado fin la actividad del conjunto.

Para que pueda hablarse de jerarquía se necesitan dos requisitos:

- La existencia de una pluralidad de órganos, con competencia material coincidente, escalonados en distintos niveles en el seno de una estructura organizativa.
- La garantía a través de un conjunto de poderes de la prevalencia de la voluntad del órgano superior sobre el inferior, de modo que aquel pueda en cualquier asunto dirigir, controlar y sustituir la actividad del inferior, mediante la modificación o anulación de sus decisiones.

Del poder jerárquico se infieren las siguientes facultades y poderes:

- El poder de impulso y dirección de la actividad de los órganos superiores sobre los inferiores a través de normas de carácter interno, como instrucciones o circulares.
- El poder de inspección, e vigilancia o control sobre la actividad de los inferiores, ejercitable de oficio o a instancia o queja de parte interesada.
- La facultad de anular los actos de los inferiores a través de la resolución de un recurso de alzada.
- La facultad disciplinaria sobre los titulares de los órganos inferiores.
- La posibilidad de delegar las competencias en los órganos inferiores o, inversamente, la de avocar o resolver por ellos en determinados asuntos, todo ello en los casos permitidos por las leyes.
- El poder de resolver los conflictos de competencia entre los órganos inferiores.

Los poderes anteriores se corresponden desde el punto de vista del órgano inferior: deber de respeto, obediencia y acatamiento de las órdenes, derivados de su situación de subordinación. Cuyo incumplimiento deriva como falta disciplinaria, cuando no delito.

El principio de jerarquía no es aplicable en toda su virtualidad sobre órganos que, no obstante subordinados, han sido creados con una cierta vocación de neutralidad en razón de que ejercen funciones consultivas o cuasi jurisdiccionales, o actividades técnicas muy especializadas. Se habla de jerarquía debilitada cuando ese poder de control se reduce a la vigilancia externa de la actividad de estos órganos, pero sin posibilidad de predeterminar el contenido mismo de la actividad del órgano inferior.

El principio de jerarquía tiende a debilitarse en la actualidad, entre otros motivos, por la tendencia a desaparecer de las categorías personales de los funcionarios, sólo subsiste en la Administración militar, policial y diplomática.

Cuando las relaciones se dan entre administraciones territoriales autónomas de distinto nivel se da una relación de supremacía. Así, el principio de autonomía, protege a los entes inferiores frente al nivel superior, resultando incompatible con el principio de jerarquía. Dicha autonomía está compensada por la situación de supremacía que se reconoce al nivel territorial superior para proteger la mayor entidad de los intereses generales que tiene la responsabilidad de gestionar.

4.3. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web
<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

La centralización es la forma de organización pública en la que una sola Administración, la del Estado, asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general, y consecuentemente, se atribuye todas las potestades y funciones necesarias para ello.

- A este efecto, las divisiones territoriales son simples circunscripciones de una misma Administración que sitúa en ella a sus agentes periféricos, sujetos a la autoridad central por vínculos de jerarquía.
- Permite la existencia de colectividades locales (municipios, departamentos o provincias).
- El Estado define sus necesidades y controla su actividad y servicios mediante técnicas incontestables, y con el sometimiento de su actividad a rigurosas técnicas de tutela preventiva.
- La centralización en España, a lo largo del s. XIX, sirvió a la creación de un Estado moderno que por haber sido centralizado pudo plantearse, en las Constituciones de 1934 y 1978, un proceso político de descentralización.
- Machado, Hauriou, elogia el centralismo: permite la igualdad en el reparto de cargas y en el disfrute de unos mismos servicios públicos en todo el territorio nacional; la regularidad y moralidad de la Administración, gracias al principio de jerarquía; la neutralidad e imparcialidad en el sistema; la uniformidad en los procedimientos, la coordinación y concentración de asuntos, etc.

La descentralización: proceso histórico de signo contrario a la centralización, que se inicia cuando el proceso centralizador ha sido cumplido.

- En un momento inicial, persiguió imponer el principio electivo en las corporaciones locales (democratización), rompiendo con la dependencia con el poder central en el nombramiento de cargos municipales.
- Segunda fase, presionó para asegurar un ámbito competencial propio y para soslayar las dependencias funcionales que comporta el sistema de tutelas y controles.
- Tercera fase, se inicia en España con el Estado regional integrado de la CE 1931, continuado en la CE 1978.

La descentralización supone una autonomía, y en ella se dan los siguientes elementos:

- El ente territorial tiene reconocido y garantizado un ámbito de competencias propias, y no solo frente al Estado, sino también frente a otros entes territoriales superiores que se superponen en su territorio.
- El ente territorialmente descentralizado goza de personalidad jurídica independiente del Estado y de las otras colectividades territoriales más amplias en la que está englobado y está protegido por el principio de autonomía política.
- Los titulares de sus órganos de gobierno son distintos e independientes, en cuanto son elegidos por los miembros de la respectiva comunidad, de los órganos de gobierno de las colectividades territoriales superiores o más amplias.
- El Estado o las colectividades locales superiores no controlan directamente la actividad de los entes territoriales menores, trasladándose el peso de la vigilancia a la ineficaz técnica de la impugnación judicial de los actos de los Entes inferiores.

La descentralización conlleva las siguientes:

- Ventajas.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Acerca los niveles de decisión a los administrados.
- Conjura las disfunciones del centralismo.
- Inconvenientes.
 - Las dificultades financieras originadas porque el mismo individuo es, a la vez, contribuyente del Estado, de las regiones y entidades locales.
 - La inadaptación de las estructuras sobre las que ha operado la descentralización. La racionalidad exigía que la descentralización hubiera sido precedida por procesos de fusión y reducción de los municipios para crear organizaciones menos numerosas, pero con mayor territorio, mayor población y, por consiguiente, con dimensiones más óptimas para la gestión de servicios locales y estímulo a la participación ciudadana.
 - El escaso entusiasmo que en la actualidad despierta la descentralización entre la población, salvo en los militantes de los partidos políticos que ven aumentados exponencialmente los cargos públicos.

4.4. DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL

La descentralización funcional también recibe otros nombres: institucional, ficticia, o descentralización por servicios.

- No plantea problema político alguno en el reparto competencial.
- Su finalidad es otorgar una mayor libertad de gestión a los responsables de un servicio público o actividad administrativa, pero reteniendo el ente matriz descentralizador un extenso conjunto de mecanismos de control.
- Es muy utilizada por todas las Administraciones: estatal, autonómica y local, creando en su ámbito organizaciones específicas, revestidas formal y jurídicamente de apariencia autónoma, dotadas de personalidad jurídica distinta del ente matriz.

La descentralización funcional admite diferentes grados de dependencia entre ente matriz y ente instrumental:

- Una relación de casi identidad entre ambos:
 - Cuando el personal directivo de uno y otro es el mismo.
 - Cuando el personal directivo del organismo personificado es nombrado y revocado libremente por la instancia directiva del ente territorial, asegurándose así su total subordinación.
- Una relación de cierta autonomía:
 - Cuando el personal directivo del ente instrumental es designado a través de un mecanismo electoral entre los miembros de un grupo social (Administración corporativa), o de los funcionarios y usuarios del servicio público que se trata de descentralizar.

4.5. DESCONCENTRACIÓN

Art. 12.2 LRJAPPAC: “La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos en los términos y con los requisitos que prevean las normas de atribución de competencias”.



La desconcentración es la transferencia, por norma expresa, de la titularidad de las competencias de un órgano superior a otro inferior, dentro de un mismo ente público. Su finalidad consiste en descongestionar el trabajo de los órganos superiores trasvasando parte de sus competencias a otros inferiores, sean centrales o periféricos.

- Provoca una pérdida de poder y competencias de los órganos superiores a favor de los inferiores. La cesión es definitiva.
- La desconcentración puede operar en cualquier Administración, siempre que se dé una ordenación jerárquica que permita ese trasvase de competencias con carácter permanente de competencias de un órgano superior a otro inferior.
- Sus consecuencias políticas pueden ser trascendentales. La traslación de estas competencias desde los titulares de los cargos de nombramiento político (ministros, subsecretarios, directores generales) a los funcionarios, supone pues, un cambio cuantitativo del origen y estatus de las personas que han de desempeñar las competencias objeto de la misma.



TEMA 5

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA II

1. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS ENTRE ENTES PÚBLICOS TERRITORIALES

1.1. DELEGACIÓN INTERSUBJETIVA

La delegación intersubjetiva consiste en el acuerdo entre un ente territorial superior y otro inferior para el ejercicio por éste de las competencias de aquél. Puede ser:

- Verdadera: llevada a cabo por acuerdo entre las partes.
- Falsa: llevada a cabo por norma imperativa.

La delegación se sujeta a las siguientes reglas recogidas en la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL):

- Que recaiga en materias que afecten a los intereses propios de la provincia o el municipio, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana, determinando la disposición o el acuerdo de delegación: el alcance, contenido, condiciones y duración de esta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera.
- Que las competencias delegadas se ejerzan con arreglo a la legislación del Estado o de las CC.AA. correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la entidad local delegante.
- Que la Administración delegante pueda dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular requerimientos para la subsanación de las deficiencias observadas en caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados.
- Que la Administración delegante pueda revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio, y que los actos de este podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

1.2. GESTIÓN FORZOSA Y ENCOMIENDA DE GESTIÓN

La gestión forzosa consiste en que un ente territorial inferior gestiona obligatoriamente servicios de otro superior, que, mantiene la titularidad de la competencia.

- Se caracteriza por el rasgo de obligatoriedad.
- El ente delegante actúa de forma unilateral, utilizando la fuerza de su poder de dictar normas con fuerza de ley.
- Dicha obligatoriedad, puede ser inconstitucional, como contrario al principio de autonomía. Pues respecto de la materia transferida, el órgano inferior queda en situación de subordinación absoluta al ente superior.
- No existe garantías adecuadas para su cumplimiento. Pues si el ente inferior se resiste, el superior puede hacer poco más que derogar la gestión forzosa.



La encomienda de gestión se justifica en el art. 15 LRJAPPAC: “por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño, sea necesario encargar a distinta Administración la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho público”.

- No supone cesión de la titularidad de la competencia, ni de los elementos sustantivos de su ejercicio.
- Radica en el órgano encomendante la responsabilidad de dictar actos y resoluciones de carácter jurídico que den soporte o integre la actividad material de la encomienda.
- Puede darse también de órgano inferior a órgano superior.
- Es de carácter voluntario; firma de convenio entre los entes. Exceptuándose de la necesidad de convenio:
 - Los supuestos de gestión ordinaria de los servicios de las CC.AA. por las diputaciones provinciales, o cabildos insulares, que se regirá por la legislación de régimen local.

1.3. AVOCACIÓN INTERSUBJETIVA, SUSTITUCIÓN Y SUBROGACIÓN

La avocación intersubjetiva, también llamada sustitución o subrogación, consiste en el desapoderamiento que en su favor hace una Administración territorial superior del ejercicio de la competencia sobre un determinado asunto y cuya titularidad corresponde a un ente inferior.

Tras la CE 1978, la avocación entre entes públicos territoriales resulta difícilmente conciliable con la proclamación de la autonomía de las CC.AA. y de las corporaciones locales. No obstante, el art. 155 CE contempla la posibilidad de que el Estado avoque competencias de las CC.AA. y convierta a sus autoridades en órganos que cumplen instrucciones estatales, así como otras medidas para asegurar el cumplimiento forzoso de las obligaciones que la CE u otras leyes impongan a las CC.AA., o para impedir que estas atenten al interés general.

- Sólo puede ser acordada por el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la CC.AA. y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado.
- Puede tener lugar cuando las CC.AA. incumplieren las obligaciones impuestas directamente por la Ley, y este incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la CC.AA. y cuya cobertura económica estuviere legal o presupuestariamente garantizada.
- Existe un plazo de requerimiento para que la Corporación local cumpla las obligaciones. Cumplido éste, y el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local.

2. TRANSFERENCIA INTERORGÁNICA O ENTRE LOS MISMOS ÓRGANOS DE UN ENTE PÚBLICO

La transferencia de competencias entre órganos de un mismo ente público se produce como mecanismo normal dentro de una estructura jerarquizada. La jerarquía presupone las facultades del órgano superior de:

- Delegar: trasladar al órgano inferior las competencias que le son propias.
- Avocar: recabar para sí las competencias que corresponden al órgano inferior.

2.1. DELEGACIÓN INTERORGÁNICA



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

El art. 12.1 LRJAPPAC introduce el poder de delegación entre los poderes jerárquicos sin necesidad de una habilitación legal expresa caso por caso.

La delegación de competencias permite a un órgano (delegado) ejercer por encargo las competencias de otro (delegante), sin que por ello se altere el sistema objetivo de distribución de competencias, como ocurre en la desconcentración.

La LRJAPPAC ha flexibilizado el régimen de la delegación:

- No es preciso una ley especial que la prevea de forma concreta.
- No es necesario la especificación de las circunstancias que la justifica.
- Puede hacerse en favor de órganos que no sean jerárquicamente dependientes.
- Del principio de jerarquía se desprende que el órgano inferior está obligado a aceptar la delegación, salvo:
 - Que la materia delegada, a su vez la ejerza el órgano superior también por delegación.
 - Que el superior trate de delegar su competencia en un asunto en que haya emitido con anterioridad dictamen preceptivo.
- Son indelegables las siguientes materias:
 - Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, presidente del Gobierno de la Nación, Cortes Generales, presidencias de los Consejos de Gobierno de las CC.AA, y Asambleas Legislativas de las CC.AA.
 - La adopción de disposiciones de carácter general.
 - La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.
- La validez de la delegación exige las siguientes formalidades:
 - La publicación en periódico oficial BOE, el de la CC.AA. o provincia.
 - Que las resoluciones administrativas adoptadas por delegación, indiquen expresamente esta circunstancia.
 - Que cuando se trata de delegación de competencias entre órganos colegiados, la delegación de competencias para cuyo ejercicio ordinario se requiere un quorum especial, deberá adoptarse observando el mismo.
- La infracción:
 - De las normas sobre los límites materiales de la delegación, provoca que el acto del delegado carezca de competencia, siendo inválido.
 - De la norma de publicidad puede originar la invalidez, al poder considerarse como requisito *ad solemnitatem*.
 - De la consignación en el acto adoptado por delegación, de la mención de que ha sido dictado por delegación, no es suficiente para afectar a su validez.
- Los efectos de la delegación:
 - El órgano delegante no podrá ejercer la competencia delegada en tanto no la revoque.
 - Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación, se considerarán dictadas por el órgano delegante.
- La delegación se extingue por:
 - Revocación en cualquier momento del órgano delegante.
 - Dicha revocación debe de cumplir la misma publicidad que la delegación.



2.2. DELEGACIÓN DE FIRMA, SUPLENCIA Y ENCOMIENDA DE GESTIÓN INTERORGÁNICA

Estas técnicas no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.

La delegación de firma es una delegación de la firma.

- Es necesario que entre el delegante y el delegado se dé una relación de jerarquía, o al menos, de dependencia.
- Tiene los mismos límites materiales de la delegación.
- No es posible para adoptar resoluciones de carácter sancionador.
- No alterará la competencia del órgano delegante.
- No es necesaria la publicación del acto.
- En las resoluciones que se dicten con delegación de firma, se hará constar la autoridad de procedencia.

La suplencia, se da cuando por razones de vacante, enfermedad o ausencia temporal, se produce una simple sucesión transitoria en la titularidad de un órgano, sin traslación de competencias de un órgano a otro.

- Únicamente se desplaza el titular.
- No implica alteración de la competencia.

La encomienda de gestión, consiste en atribuir por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño, a otros órganos de la misma Administración o Entidades propias de esta, la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho público.

- No supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio.
- La responsabilidad sigue siendo del órgano encomendante, que debe dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico necesarias para dar soporte o integre la concreta actividad material de la encomienda.

2.3. AVOCACIÓN

El art. 14 LRJAPPAC: *“los órganos superiores podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrados inferiores, cuando circunstancias de índole técnica, económica y social, jurídica o territorial lo hagan conveniente”.*

La avocación refuerza los poderes de la clase política frente a la funcionarial. Corriendo el riesgo de la diferencia de trato entre los administrados.

Son requisitos y cautelas:

- Que la avocación se realice mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados en el procedimiento, con anterioridad a la resolución final que se dicte.
- Cautela menor para supuestos en la Administración del Estado: la obligación del órgano avocante de poner en conocimiento de su superior jerárquico el ejercicio de la avocación.



Son efectos de la avocación los siguientes:

- El superior actúa la competencia asumida como propia.
- Contra la decisión en el asunto, proceden únicamente los recursos que normalmente se admiten contra los actos del órgano avocante.
- Los efectos se extinguen al adoptar el órgano superior la resolución correspondiente en el expediente en que aquella se hubiera producido.

3. CONFLICTO DE COMPETENCIAS

3.1. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE CONFLICTOS

Los conflictos de competencias son consecuencia de las dificultades de la asignación de las competencias, constituyendo la traducción jurídica de la lucha entre los poderes y las Administraciones.

El sistema de conflictos ha ido ganando en complejidad y extensión como consecuencia del sistema de división de poderes y de la aspiración del Estado de Derecho de conseguir un reparto preciso y minucioso de las competencias.

La CE 1978 modificó profundamente el sistema de conflictos:

- Amplió los supuestos de conflictos a los que se suscitan entre los poderes u órganos constitucionales del Estado (el Gobierno, el Congreso, el Senado, y El CGPJ). Estos conflictos tienen como árbitro al TC.
- Se otorga ventaja al lado judicial entre los conflictos planteados entre la Administración y los jueces. Sentido contrario al que se venía dando con anterioridad. En la actualidad:
 - Dichos conflictos los resuelve el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción: presidido por el presidente del TS con voto de calidad; cinco vocales (dos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS designados por el Pleno del Poder Judicial, y tres consejeros permanentes del Estado, y el secretario de Gobierno del TS). Entre sus funciones:
 - Determinar a quién corresponde la competencia.
 - El procedimiento para el planteamiento y solución regulado por la LO 2/1987, de Conflictos Jurisdiccionales.
- La tramitación de un conflicto, supone un requerimiento de inhibición dirigido al órgano que conozca del asunto:
 - Si acepta: remitirá las actuaciones al requirente.
 - Si lo rechaza: Se lo comunicará al requirente y remitirá aquellas al Tribunal de Conflictos.
- La sentencia declara a quien corresponde la jurisdicción controvertida y la notificará inmediatamente a las partes y se publicará en el BOE.
- El recurso que cabe sólo es el de amparo constitucional.
- La mayor casuística, debido a la fuerte descentralización de la CE 1978, se da en los conflictos entre Estado y CC.AA.

3.2. CONFLICTOS INTERSUBJETIVOS O ENTRE ADMINISTRACIONES TERRITORIALES



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

Primer supuesto de conflicto. Se trata del conflicto planteado **entre el Estado y una CC.AA., o varias CC.AA.**, entre sí, con ocasión de una ley, disposición normativa o acto del Estado o de la CC.AA., por entender que no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía.

- Sólo pueden ser planteados por el Gobierno o los Consejos de Gobierno de las CC.AA. Pueden ser:
 - Positivos: si los contendientes pretenden ostentar la misma competencia.
 - Se inicia previo requerimiento al órgano presuntamente incompetente por quien pretende serlo. Con el fin de que aquél derogue la norma o anule el acto o resolución discutida.
 - Si no lo hace, o lo hace en sentido negativo, el requirente podrá plantear el conflicto ante el TC, que resolverá tras oír al órgano requerido.
 - El Gobierno dispone de dos privilegios:
 - Puede plantear el conflicto ante el tribunal, sin necesidad de requerimiento previo.
 - Puede solicitar la automática suspensión de la norma o acto objeto de conflicto.
 - Negativos: si estos rechazan su responsabilidad sobre un determinado asunto.
 - Puede plantearlo un particular ante el TC cuando, tras la declaración de incompetencia de un órgano del Estado o de una CC.AA. para resolver sobre un determinado asunto, y después de haberse dirigido a aquel que se le ha indicado como competente, se encuentra con que este, a su vez, rechaza la competencia.
 - El TC resolverá tras oír a ambas Administraciones.
 - También puede plantearlo el Gobierno cuando, previo requerimiento a una CC.AA. a fin de que ejercite una determinada competencia, esta se negase.

Segundo supuesto de conflicto. **Conflicto en defensa de la autonomía local.** Aquéllos que enfrentan al Estado o las CC.AA. con las entidades locales, con ocasión de una norma o disposición con rango de ley, ya sea del Estado o de una CC.AA., cuando se considere que lesiona la autonomía local constitucionalmente garantizada.

- Las Entidades locales acuden al TC en defensa de su autonomía.
- Para evitar que proliferen:
 - La Ley no otorga individualmente a cada ente local, legitimación para plantearlos. Salvo en caso de leyes que tengan por destinatario único una provincia o municipio. En los demás casos, sólo estarán legitimados:
 - Los municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la ley y representen como mínimo un sexto de la población oficial de ese ámbito territorial.
 - Las provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial y representen la mitad de la población.
 - La Ley exige el informe preceptivo aunque no vinculante del Consejo de Estado u órgano consultivo de la CC.AA.
- Procedimiento articulado en dos fases:
 - Primera fase: tiene lugar una vez planteado el conflicto y habiéndose trasladado a los órganos legislativo y ejecutivo de la CC.AA. de quien hubiera emanado la ley, y en todo caso,



a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado. Concluye con una sentencia que declara si existe o no vulneración de la autonomía local, determinando a quien corresponde la competencia. La sentencia es puramente declarativa y no puede anular la disposición legislativa enjuiciada.

- Habiendo considerado el Tribunal que la Ley estatal o autonómica vulnera la autonomía local, pretende declarar su inconstitucionalidad, planteando la autocuestión de inconstitucionalidad.

Un tercer supuesto de conflicto. El que se da **entre el Estado o CC.AA. y las entidades locales**, con ocasión de disposiciones generales o actos administrativos que se considera lesionan la autonomía local. Su resolución corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Un cuarto supuesto de conflicto. El que se da **entre diferentes entidades locales**. Que se resolverán por la CC.AA. o por la Administración del estado, previa audiencia de las CC.AA. afectadas, según se trate de Entidades pertenecientes a la misma o distinta CC.AA., y sin perjuicio de la ulterior posibilidad de impugnar la resolución dictada ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

3.3. CONFLICTOS INTERORGÁNICOS O ENTRE ÓRGANOS DE UNA MISMA ADMINISTRACIÓN

Regulados por el art. 20 de LRJAPPAC, conforme a dos reglas básicas:

- El órgano administrativo que se considere incompetente en la resolución de un asunto que esté conociendo, deberá remitir las actuaciones al que se considere competente si pertenece a la misma Administración Pública.
- Los interesados que sean parte en el procedimiento pueden:
 - Dirigirse al órgano que encuentra conociendo para que decline su competencia y remita las actuaciones al que considere competente.
 - Dirigirse al órgano que estimen competente para que requiera la inhibición al que esté conociendo del asunto.

Respecto a los conflictos entre órganos de la Administración General del Estado:

- Se distingue entre conflictos intraministeriales e interministeriales:
 - Intraministeriales: son resueltos por el superior jerárquico común o por el secretario de Estado o ministro.
 - Interministeriales: sólo pueden ser planteados por el ministro y los resolverá el presidente del Gobierno, previa audiencia del Consejo de Estado.

Respecto a los conflictos entre órganos y entidades dependientes de una misma corporación local, su resolución se atribuye:

- Al Pleno de esta cuando se trate de conflictos que afecten a órganos colegiados, miembros de éstos o entidades locales menores.
- Al alcalde o presidente de la corporación, en los demás casos.

4. MECANISMOS DE CONTROL



4.1. LA ACTIVIDAD DE CONTROL

El control es la actividad que permite comprobar la adecuación de la actuación de la Administración a las normas y fines establecidos en el ordenamiento jurídico. Es responsabilidad de todos los poderes del Estado: legislativo, judicial y ejecutivo.

4.2. CLASES DE CONTROL SEGÚN SUS OBJETIVOS O FINES

Según los objetivos o finalidades se distingue:

- Control de legalidad. Persigue comprobar si la Administración ajusta su actividad a las reglas imperativas del ordenamiento.
 - Se ejerce a través de la resolución de los recursos administrativos.
 - En último lugar, a través de los Jueces en los procesos en que es parte la Administración.
 - También es responsabilidad del órgano jerárquicamente superior sobre los inferiores.
- Control de oportunidad. Posibilidad de valorar y enjuiciar las alternativas o decisiones que cabe adoptar dentro de la legalidad en virtud de un margen de apreciación discrecional que corresponde al órgano investido de la competencia.
- Control de eficacia. Para verificar el comportamiento de la Administración desde el punto de vista de la relación de su actividad con los costes que generan y de los logros obtenidos en función de los esfuerzos desplegados para conseguirlos.
 - De especial importancia en las actividades de carácter industrial.

4.3. CLASES DE CONTROL SEGÚN SUS TÉCNICAS

Según el punto de vista de las técnicas se distingue:

- Control preventivo.
 -
- Control sucesivo.
 - Actúa a posteriori.
 - Ventaja: respeta la libertad de acción del órgano controlado.
 - Inconveniente: puede ser ineficaz cuando la actividad indeseable se ha producido.
 - Su eficacia se vincula al efecto disuasorio que produce sobre otros órganos la exigencia de responsabilidades a que hayan dado lugar los resultados del control.
- Control permanente.
 - Vigilancia constante sobre un servicio.
 - Es responsabilidad del superior jerárquico.
- Control esporádico o provocado.
 - Se originan por denuncia, queja, o recurso de los administrados.
 - Obligan a la Administración a realizar algún tipo de investigación para satisfacer el derecho de los administrados de obtener una respuesta.

Las actividades de control han sufrido un importante retroceso debido a:

- Principio de autonomía y de la profunda descentralización de la CE 1978.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- La Ley de Bases del Régimen Local de 1985 elimina los controles en forma de aprobación sobre el régimen de los bienes locales, sobre la contratación de funcionarios y en lo que atañe a la aprobación y gestión del presupuesto.
- Las CC.AA. nacieron libres de cualquier tipo de control a ejercer por la Administración del Estado, salvo la Alta Inspección del Estado en materia de Enseñanza.
- En la actualidad, las CC.AA. y Entidades locales están únicamente sujetas a controles externos del TC, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo y Tribunales.

5. MECANISMOS DE RELACIÓN: COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

5.1. COORDINACIÓN: CONCEPTO, PRINCIPIOS Y SUS FÓRMULAS

La coordinación administrativa es la función que pretende conjuntar diversas actividades en el logro de una misma finalidad, evitando la reduplicación de esfuerzos y las acciones divergentes y contradictorias. Se define como:

- Principio de organización administrativa autónomo de aplicación entre Entes diversos no pertenecientes a un mismo ramo de la Administración. Su finalidad es conseguir la unidad en la actuación administrativa.
- Objetivo de todas las organizaciones, al considerarse como el presupuesto indispensable para el cumplimiento eficaz de los objetivos.

5.1.1. La coordinación interorgánica

En una misma organización basta para la coordinación la potestad del órgano superior de dar órdenes generales o particulares a los órganos que se pretende coordinar. Para ello se establecen las siguientes técnicas:

- Técnicas orgánicas. Destaca la creación de órganos colegiados, reservándose al coordinador la presidencia la especificación misma de la potestad coordinadora como atribución de un órgano en razón de su posición dentro de la Administración. Destacan los siguientes supuestos, en relación con el Estado:
 - El presidente del Gobierno, al que la CE atribuye, la dirección y coordinación de los demás miembros del Gobierno.
 - Las comisiones delegadas del Gobierno, cuya principal misión es coordinar la acción de los Ministros interesados a la vista de los objetivos comunes, y redactar programas conjuntos de actuación.
 - El delegado del Gobierno en las CC.AA., que coordina la Administración del Estado con la de la CC.AA., cuando proceda. Y que dirige y coordina la Administración del Estado en la CC.AA. presidiendo la Comisión Territorial de Asistencia al Delegado del Gobierno e integrada por los subdelegados del gobierno en las provincias comprendidas en el territorio.
 - Los subdelegados del Gobierno en las provincias, que ejercen la dirección y la coordinación de la protección civil en el ámbito de la provincia.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Técnicas funcionales. Sirven a la finalidad de conjuntar y coordinar esfuerzos en un mismo fin y actividad dentro de una organización. También sirven a la coordinación de los procedimientos administrativos cuando se articulan informes o audiencias de otros órganos.

5.1.2. La coordinación por el Estado y por las Comunidades Autónomas de las Entidades Locales

Cuando no existe relación de jerarquía, la coordinación es más difícil debido a que la autonomía constitucionalizada protege a los Entes locales, inmunizándoles contra la coacción que el órgano coordinador tuviera necesidad de ejercitar.

La coordinación funcional por el Estado y las CC.AA. sobre las Entidades Locales se encuentra regulada por la Ley de Bases del Régimen Local. La regula como técnica coordinadora, sin resolver la cuestión de los poderes disponibles para el coordinador ante el incumplimiento de los planes por los Entes coordinados. Aquél sólo dispone del recurso ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Los términos de esta regulación son:

- La finalidad es asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas en el respeto al ejercicio de las competencias para otras Administraciones, la ponderación en el ejercicio de las propias, el suministro de información y la cooperación y asistencia activa que otras Administraciones pudieran necesitar.
- Requisito que estas finalidades no se puedan alcanzar por los procedimientos de la cooperación económica, técnica o administrativa de carácter voluntario: consorcios o convenios administrativos.
- La coordinación se impone por ley estatal o autonómica que deberá precisar, con el suficiente detalle: las condiciones y los límites de la coordinación; las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las CC.AA.
- La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con la materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente.
- El efecto de la coordinación es que las Entidades Locales deberán ejercer sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes.
- Se contempla como fórmula orgánica de coordinación: la creación por ley de órganos de colaboración de carácter consultivo y deliberante.

5.1.3. La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas

El alcance de la potestad de coordinación del Estado sobre las CC.AA. es confuso, aunque venga contemplada en la CE cuando alude a las funciones del delegado del Gobierno en la CC.AA (art. 154) u al mencionar las competencias estatales sobre planificación económica, enseñanza y sanidad (art. 149.1). También la que se ejercita por el Estado mediante el dictado de legislación básica.

La verdadera cuestión sobre el alcance de la coordinación y de las técnicas admisibles para ejercerla se centra en los supuestos de ejecución por las CC.AA. de la legislación estatal, que se entiende obliga a una aplicación homogénea para garantizar la igualdad sustancial de los ciudadanos.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web

<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

Art. 3 Ley De Proceso Autonómico, reconoce la potestad de supervisión por los órganos estatales de la actuación ejecutiva de las CC.AA., que puede ser:

- A través del delegado del Gobierno.
- A través de órganos ad hoc.

Según los resultados de la supervisión, el Estado podrá requerir a la CC.AA. para subsanar las deficiencias observadas. En la práctica nada de esto ha resultado operativo.

5.2. COOPERACIÓN: PRINCIPIOS Y SUS FÓRMULAS

La cooperación es una coordinación voluntaria desde una posición de igualdad de los diversos Entes públicos, para colaborar sin imperatividad ni coacción para su cumplimiento: principio de cooperación.

Art. 57 Ley de Bases de Régimen Local 1985: *“la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y las CC.AA., tanto en los servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban”*.

5.2.1. El principio de lealtad constitucional

La LRJAPPAC consagró el principio de lealtad constitucional, base de la cooperación, y reguló las técnicas orgánicas y funcionales a su servicio. El mismo, obliga a las Administraciones Públicas en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas a:

- Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

Para el cumplimiento de estos objetivos, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud.

La ley configura la asistencia requerida como un deber jurídico, que sólo podrá negarse cuando:

- El ente del que se solicita no está facultado jurídicamente para prestarla.
- De hacerlo, causara un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones.
- No tuviera medios suficientes para ello.

Dicha negación se comunicará motivadamente a la Administración solicitante. Que ante el incumplimiento de dicho deber jurídico, sólo le queda interponer el recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

5.2.2. Órganos de cooperación. Las conferencias sectoriales



El cauce orgánico para desarrollar el deber de cooperación entre el Estado y las CC.AA. son los órganos colegiados de cooperación, consulta y colaboración; de composición bilateral o multilateral, ámbito general o sectorial en las materias que exista interrelación competencial.

- Conferencias sectoriales de cooperación. La vigente regulación de estos órganos en la LRJAPPAC es más tímida, poniendo en fragilidad esta técnica en nuestro sistema. Ello debido a que todo el sistema autonómico está montado sobre la profunda desigualdad de las CC.AA. entre sí, y de un entendimiento bis a bis del Estado con cada una de aquellas.
 - Los acuerdos alcanzados toman la forma de Convenio de Conferencia Sectorial.
- Comisiones bilaterales de cooperación. Reúnen a miembros del Gobierno en nombre de la Administración general del Estado y a miembros del Consejo de Gobierno de las CC.AA. para tratar asuntos comunes y que se crea mediante acuerdo que determina los elementos esenciales de su régimen.
 - Los acuerdos alcanzados toman la forma de Convenio de Conferencia Sectorial.
- Órganos en ámbitos materiales específicos. En ellos se reúnen los responsables de la materia en el Estado y en las CC.AA. En esta previsión encaja:
 - La Administración mixta. Fruto de convenio, originando un ente común formado por Administraciones de distinto nivel territorial, financiado y gestionado por todas ellas para la realización de tareas que interesan a todos los partícipes.

5.2.3. El Consejo de Unidad de Mercado

Órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación del contenido de la Ley.

Presidido por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, reúne al secretario de Estado de Administraciones Públicas, al secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, el subsecretario de Presidencia, los consejeros de las CC.AA. competentes por razón de la materia, y representantes de la Administración Local.

Se reúne al menos semestralmente, y entre sus funciones se encuentran:

- El seguimiento de la adaptación de la normativa del conjunto de las autoridades competentes a los principios de la Ley 20/2013, de 0 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- El impulso de los cambios normativos necesarios.
- El seguimiento de los mecanismos de cooperación como el sistema de intercambio de información e integración de registros sectoriales.
- La coordinación de la actividad desarrollada por las conferencias sectoriales en esta materia.
- El impulso de proyectos normativos y revisión de los resultados de la evaluación periódica de la normativa.

La Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado tiene las siguientes funciones:

- Supervisión continua de la aplicación de esta Ley y de la adaptación de la normativa del conjunto de las autoridades competentes.
- Análisis y evaluación de la situación de la unidad de mercado en el territorio nacional.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Elaboración de un catálogo de buenas y malas prácticas que tienen efectos sobre la unidad de mercado, que será aprobado por el Consejo para la Unidad de Mercado.
- Elaboración y difusión de indicadores de calidad normativa respecto a la unidad de mercado y su impacto económico.
- Gestión de los mecanismos de protección de los operadores económicos previsto en el Capítulo VII de la Ley.
- Elaboración de un informe de carácter semestral.
- Articulación de acciones de cooperación y actividades conjuntas entre autoridades competentes.

El Consejo no tiene posibilidad de tomar decisiones ejecutorias frente a los organismos públicos o a sus responsables que infrinjan las disposiciones procedimentales y sustantivas de la ley, y por ello, de potestad sancionadora. El sistema descansa en la conexión de dicho Consejo con la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia. Ésta podrá actuar a través de su legitimación para la interposición de recurso contencioso-administrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación inactividad o vía de hecho que considere contraria a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad competente. Usando un proceso especial contencioso-administrativo:

- De trato favorable para la suspensión del acto o disposición impugnada.
- En el que podrá intervenir como parte recurrente, cualquier operador económico que tuviere interés directo y no la hubiera recurrido de forma independiente.
- Cuya sentencia firme podrá extenderse a otras situaciones, en ejecución de la sentencia, cuando concurren determinadas circunstancias.

5.2.4. Los convenios de colaboración

La cooperación entre dos entes públicos es aquella que se concreta en un acuerdo de voluntades, dando lugar a un convenio o contrato.

La ley distingue, en función de las fases previas que conducen a ellos, entre convenios de colaboración y los convenios de conferencia sectorial, según hayan sido suscritos sin o previa la celebración de una de éstas. Ambos:

- No son jurídicamente vinculantes.
- Sólo establecen pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración, en una cuestión de interés común; o fijan un marco general o la metodología para el desarrollo de la colaboración en un asunto de mutuo interés.
- Ambos deben ser comunicados al Senado.
- La CE 1978 ve con recelo los acuerdos entre CC.AA. Por ello:
 - Prohíbe la Federación de CC.AA.
 - Distingue entre:
 - Convenios políticos. Necesitan autorización de las Cortes Generales.
 - Convenios administrativos. Celebrados por las CC.AA. entre sí para la gestión y prestación de servicios públicos. Remitiéndose entonces a los Estatutos los supuestos, requisitos y términos en que estos últimos pudieran celebrarse, así como el carácter de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- LRJAPPAC admite la posibilidad de convenios de colaboración entre el Gobierno de la Nación y los órganos de Gobierno de las CC.AA.
- La Ley 4/1999, amplia, con carácter general, esta posibilidad a cualesquiera órganos de la Administración del Estado y Organismos públicos vinculados a la misma, y a los órganos correspondientes de las CC.AA. en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los límites del contenido sustancial de los convenios de colaboración no son muy precisos, entre otros:

- No pueden ser contrarios al orden público u ordenamiento jurídico.
- Los instrumentos de formalización del convenio, que no exige forma notarial, deberán especificar:
 - Los órganos que celebran el convenio.
 - La competencia que ejerce cada Administración.
 - Su financiación.
 - Las actuaciones que se acuerde desarrollar para su cumplimiento.
 - La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.
 - El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.
 - La extinción por otras causas, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.
- El convenio será válido siempre que recoja: partes intervinientes, objeto, y firma.
- No podrán ser invocados frente a terceros hasta que hayan sido debidamente publicados.
- La falta de autorización por el Senado, solo causa invalidez si el convenio fuera impugnado por el TC.

La competencia para resolver los litigios suscitados en la aplicación de los convenios:

- Primero, del órgano mixto de vigilancia y control, creado por el propio convenio.
- Segundo, la jurisdicción contencioso-administrativa.

5.2.5. Los planes y programas conjuntos

Las conferencias sectoriales pueden aprobar también planes y programas conjuntos de actuación para el logro de objetivos comunes en materias sobre las que el Estado y las CC.AA. ostentan competencias concurrentes. Así, les corresponde a aquellas, la iniciativa, la realización de éstos, la puesta en marcha, y el seguimiento y control del plan o programa acordado.

Estos planes son voluntarios. Su contenido es similar al de los convenios:

- Los objetivos de interés común a conseguir.
- Las actuaciones a desarrollar por cada Administración.
- Las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración.
- Los compromisos de aportación de recursos financieros.
- La duración.
- Los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.

Son vinculantes para la Administración del Estado y las CC.AA. que los suscriban. Pueden, a su vez, ser completados por convenios bilaterales con cada una de las CC.AA.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

Deben ser publicados, aunque la falta de publicidad no afecta a su exigibilidad. Para resolver las controversias en su aplicación, se aplica las mismas normas respecto sobre la litigiosidad de los convenios.



TERCERA PARTE

LOS SUJETOS (I): LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

Tema 6. La Administración del Estado. Epígrafes:

- 1. Caracterización general y principios de organización.
- 2. El Gobierno y su Presidente.
 - 2.1. La formación del Gobierno.
 - 2.2. El Presidente y sus funciones.
 - 2.3. Los Vicepresidentes.
 - 2.4. El funcionamiento del gobierno.
 - 2.4.1. El Consejo de Ministros.
 - 2.4.2. Las Comisiones delegadas del Gobierno.
 - 2.4.3. Órganos de apoyo: Secretarios de Estado, Comisión General de Secretarios y Subsecretarios de Estado, Secretariado del Gobierno y gabinetes.
- 3. Los Ministros y los departamentos ministeriales.
- 4. Secretaría y Secretarios de Estado.
- 5. Subsecretarios y Secretarios generales.
- 6. Direcciones generales y Secretarías generales técnicas.
 - 6.1. Directores y subdirectores generales.
 - 6.2. Secretaría general técnica.
- 7. La Administración periférica del Estado.
 - 7.1. Concepto y evolución jurídico-histórica.
 - 7.2. Delegaciones del Gobierno en las CC.AA.
 - 7.3. Subdelegados del Gobierno.
- 8. La Administración exterior del Estado.
- 9. Régimen de garantías: conflicto de intereses, incompatibilidades, publicidad de actividades y patrimonio de los altos cargos.

Tema 7. Las Comunidades Autónomas. Epígrafes:

- 1. El Estatuto autonómico (El modelo autonómico de Estado).
 - 1.1. El modelo de Estado en la Constitución de 1978.
 - 1.2. Las diferencias con el sistema federal.
 - 1.3. El proceso autonómico.
 - 1.4. Hacia el modelo confederal: las reformas estatutarias de 2007.
- 2. La distribución de competencias.
- 3. Los límites del modelo autonómico y su control.
 - 3.1. Los límites de la autonomía.
 - 3.2. El control.
 - 3.2.1. Clases.
 - 3.2.2. Control por el TC.
 - 3.2.3. Control por el Tribunal de Cuentas.
 - 3.2.4. El Defensor del Pueblo.
 - 3.2.5. Control Gobierno-Senado.
 - 3.2.6. Delegado del Gobierno.



- 3.2.7. Control de la estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad económica.
- 3.3. Senado y organización judicial.
- 4. La organización de las Comunidades autónomas.
 - 4.1. Asamblea legislativa o Parlamento.
 - 4.2. Gobierno ejecutivo autonómico.

Tema 8. El municipio. Estructura y organización. Epígrafes:

- 1. Niveles de la Administración territorial, tipología de entidades locales y legislación aplicable.
- 2. El municipio. Concepto y naturaleza.
- 3. Elementos del Municipio.
 - 3.1. El término municipal y sus alteraciones.
 - 3.2. La población municipal.
 - 3.3. El gobierno y administración municipal.
 - 3.3.1. Organización y estructura de los municipios de régimen común, gran población y pequeños municipios y régimen de Concejo abierto.
 - 3.3.2. El pleno del Ayuntamiento.
 - 3.3.3. El ejecutivo municipal: el Alcalde, naturaleza, elección, funciones, competencias.
 - 3.3.4. La Junta de gobierno local.
- 4. Infra y supramunicipalidad.
 - 4.1. Entidades locales menores.
 - 4.2. Mancomunidades, consorcios.
 - 4.3. La Comarca.
 - 4.4. Las áreas metropolitanas.

Tema 9. La Provincia. Epígrafes:

- 1. La Provincia.
 - 1.1. Concepto y elementos.

Tema 10. Competencias y régimen de las corporaciones locales. Epígrafes:

- 1. La autonomía municipal.
 - 1.1. Antecedentes.
 - 1.2. Regulación tras la Constitución de 1978 y regulación en la LBRL.
 - 1.3. La garantía constitucional de la autonomía de los entes locales y su defensa ante el TC.
- 2. Las competencias municipales: Régimen de las competencias propias y delegadas.
- 3. Las competencias provinciales.
- 4. El control sobre los entes locales.
 - 4.1. La tutela municipal en la doctrina del TC.
 - 4.2. La judicialización de las relaciones de control y tutela.
 - 4.3. La acreditada inoperancia del control judicial.
 - 4.4. la vuelta al control gubernativo.
 - 4.5. El retorno a la intervención por Ley 21/2013 de racionalidad y sostenibilidad local.
- 5. El status de los miembros de las Corporaciones locales.
- 6. Régimen de funcionamiento de las Corporaciones locales.
 - 6.1. Sesiones.
 - 6.2. Grupos políticos.
 - 6.3. Régimen de acuerdos, de actos y de ordenanzas.
 - 6.4. Impugnación de actos, acuerdos y ejercicio de acciones.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web
<https://www.facebook.com/ApuntesMD>



TEMA 6**LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO****1. CARACTERIZACIÓN GENERAL Y PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN**

La Administración del Estado es la parte de la Administración Pública, identificada con el Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la gestión en todo el territorio nacional de las funciones y servicios fundamentales para la existencia misma de la comunidad nacional. Actúa bajo la dirección del Gobierno, y sirve con objetividad los intereses generales (arts. 97 y 103.1 CE). Está regulado por dos leyes:

- La Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado 6/1997, de 14 de abril, LOFAGE.
 - Art. 2: *“La Administración del Estado se encuentra bajo la dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sirve con objetividad los intereses generales, desarrollando funciones ejecutivas de carácter administrativo, añadiendo que dicha Administración está constituida por órganos jerárquicamente ordenados, que actúa con personalidad jurídica única y, en fin, se precisa que las potestades y competencias administrativas que, en cada momento, tengan atribuidas esta y sus Organismos públicos determinan la capacidad de obrar de una y otro”.*
- Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre.

La Administración General del Estado se organiza y actúa con pleno respeto al principio de legalidad y otros de:

- Organización:
 - Jerarquía.
 - Descentralización funcional.
 - Desconcentración funcional y territorial.
 - Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
 - Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
 - Coordinación.
- Funcionamiento:
 - Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
 - Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
 - Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.
 - Responsabilidad por la gestión pública.
 - Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
 - Servicio efectivo a los ciudadanos. La Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos:
 - La efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración.
 - La continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas.
 - Poder resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos y recibir información de interés general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Poder presentar reclamaciones sin el carácter de recursos administrativos, sobre el funcionamiento de las dependencias administrativas.
- Objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- Cooperación y coordinación con las otras Administraciones Públicas.

La LOFAGE define los siguientes conceptos básicos sobre la organización administrativa del Estado:

- Unidades administrativas. Aquellas en las que se integran los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas.
- Puestos de trabajo o dotaciones de plantilla. Vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común.
 - Determinan las unidades administrativas, creándolas, modificándolas y suprimiéndolas, salvo que reúnan la condición de órgano.
- Órgano. Superior a la unidad administrativa. Se distingue por estar dotado de una especial cualidad consistente en la atribución de funciones que tengan efectos jurídicos sobre terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo. Cierta semipersonalidad jurídica. Los órganos se clasifican en:
 - Centrales y periféricos.
 - Centrales. Con competencia en todo el territorio nacional.
 - Periféricos (territoriales). Con competencias reducidas a parte del territorio nacional.
 - Superiores, directivos y comunes.
 - Superiores: Ministros y Secretarios de Estado, a los que les corresponde establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad.
 - Nombrados y separados por criterios políticos.
 - Directivos: Nombrados según criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las CC.AA. o de las entidades locales.
 - Órganos centrales: Subsecretarios y Secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales, y subdirectores generales.
 - Órganos periféricos: Delegados del Gobierno en las CC.AA. (rango de subsecretario); Subdelegados del Gobierno en las provincias (rango de subdirector general).
 - Administración del Estado en el exterior: Embajadores y representantes permanentes ante organizaciones internacionales.
 - Comunes. Realizan el asesoramiento, el apoyo técnico y la gestión directa en relación con las funciones de planificación, programación y de presupuestos, cooperación internacional, acción en el exterior, organización y recursos humanos, sistemas de información y comunicación, producción normativa, asistencia jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, seguimiento, control e inspección de servicios, estadística para fines estatales y publicaciones.

2. EL GOBIERNO Y SU PRESIDENTE



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

El Gobierno es un conjunto de órganos compuesto por el presidente, el vicepresidente o vicepresidentes, y los ministros; y que actúa colegiadamente tanto a través del Consejo de Ministros como de las Comisiones delegadas del Gobierno.

2.1. LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO

La formación del Gobierno se inicia mediante el otorgamiento de la confianza parlamentaria a un determinado candidato por el Congreso de los diputados.

Nombrado presidente, éste propone el nombramiento de los restantes miembros del Gobierno al Rey, quien formalmente nombra a los ministros.

El cese del Gobierno se produce por fallecimiento, dimisión o pérdida de la confianza parlamentaria por el presidente, aunque el Gobierno cesante continuará en funciones con los poderes y facultades que precisa la Ley del Gobierno.

El Gobierno en funciones tiene reducidos sus poderes, por ello deberá limitar su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditada o por razones de interés general, cualesquiera otras medidas. En ningún caso podrá:

- Aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- Presentar proyectos de ley al Congreso de los diputados o al Senado.
- Y las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

2.2. EL PRESIDENTE Y SUS FUNCIONES

El Presidente es el órgano más relevante, del que depende el nombramiento y cese de todos los componentes del Gobierno. En él se concreta todo el poder del Gobierno.

Su nombramiento de desarrolla:

- Propuesta por el Rey de un candidato, previa consulta a los grupos políticos con representación parlamentaria.
- Exposición del programa político del Gobierno por el presidente en el Congreso de los diputados.
- Primera votación: mayoría absoluta de la Cámara.
- Segunda votación: mayoría simple de la Cámara.

Su cese se produce por:

- Fallecimiento o dimisión del mismo.
- Expiración del mandato parlamentario.
- Pérdida de la confianza parlamentaria.
 - Cuestión de confianza. Planteada por el Presidente, y siendo derrotado.
 - Moción de censura.

Las funciones del Presidente son:



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Representar al Gobierno.
- Establecer el programa político y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.
- Proponer al Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales.
- Plantear ante el Congreso de los diputados, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza.
- Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los diputados.
- Dirigir la política de defensa y ejercer respecto de las FAS las funciones previstas en la legislación reguladora de la Defensa nacional y de la organización militar.
- Convocar, presidir y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros.
- Refrendar los actos del Rey, y someterle para su sanción, las leyes y demás normas con rango de ley.
- Interponer el recurso de inconstitucionalidad.
- Crear, modificar y suprimir, por real decreto, los departamentos ministeriales, así como las secretarías de Estado y la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.
- Proponer al Rey el nombramiento y separación de los vicepresidentes y ministros.
- Resolver los conflictos de atribuciones que surjan entre los Ministerios.
- Impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno.
- Todas las demás atribuciones que le confieran la CE y las leyes.

La responsabilidad penal del Presidente y de los demás miembros del Gobierno será exigible ante la Sala de lo Penal del TS. Si la acusación fuera por traición o delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, será planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.

2.3. LOS VICEPRESIDENTES

Es un órgano de carácter potestativo, pudiendo ser uno o varios, a los que les corresponde las funciones que les encomiende el presidente. Su nombramiento y separación corresponde al Rey a propuesta del Presidente del Gobierno.

El vicepresidente que asuma la titularidad de un Ministerio, ostentará además, la condición de ministro.

Tanto presidente como vicepresidente, cuentan con órganos de apoyo directo, regulados hoy en el RD 560/2004, destacando los siguientes:

- Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Asesores de la máxima confianza política que analizan las iniciativas y planes de los Ministerios en ejecución del programa de Gobierno.
- Portavoz del Gobierno. Órgano de relación con los medios de comunicación y expresión de los acuerdos del Consejo de Ministros.
- Secretaría del Presidente y Vicepresidente del Gobierno. Llevan la agenda de aquéllos.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Secretaría General de la Presidencia del Gobierno. Con funciones de protocolo, seguridad, infraestructuras y seguimiento de situaciones de crisis.
- Oficina Económica del Presidente del Gobierno. Competente en asuntos relacionados con la política económica.

2.4. FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO: CONSEJO DE MINISTROS Y COMISIONES DELEGADAS

El funcionamiento del Gobierno se rige por tres principios, recogidos en la Ley del Gobierno 1997:

- Principio de dirección presidencial. El Presidente del Gobierno determina las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los departamentos.
- Principio de colegialidad. Por consecuencia, la responsabilidad solidaria de sus miembros.
- Principio departamental. El titular de cada departamento, ostenta una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión.

2.4.1. El Consejo de Ministros

Formado por el Presidente, los Vicepresidentes, los Ministros, y en su caso, los Secretarios de Estado. Le corresponde dirigir la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado, ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la CE y las leyes. Por ello, son competencias suyas:

- Aprobar los proyectos de ley y de presupuestos generales del Estado, los reales decretos-leyes, y los reales decretos legislativos.
- Acordar la negociación y firma de tratados internacionales y aplicación provisional y remitirlos a las Cortes Generales.
- Declarar los estados de alarma y excepción. Proponiendo al Congreso de los diputados la declaración del estado de sitio.
- Disponer la emisión de deuda pública o contraer crédito.
- Aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes.
- Crear, modifica y suprimir los órganos directivos de los Ministerios.
- Adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración general del Estado.
- Ejercer todas las atribuciones que les confiera la CE, las leyes y cualquier otra disposición.

Las funciones pueden ser delegadas a las Comisiones Delegadas del Gobierno, salvo las atribuidas directamente por la CE, las relativas al nombramiento y separación de los altos cargos o atribuidas al Consejo de Ministros, y las atribuidas a los órganos colegiados del Gobierno, o las atribuidas por una ley que prohíba expresamente su delegación.

Las reuniones del Consejo de Ministros son secretas, interviniendo en ellas el Presidente, los Ministros, los secretarios de Estado (si son llamados) y el ministro de la Presidencia como Secretario. En el acta se reflejarán las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de asistentes, los acuerdos adoptados y los informes presentados.

El legislador ha pretendido que no existan votaciones formales y votos disidentes, como si la solidaridad en la responsabilidad política de sus miembros pudiera ser, también, jurídica. Solución inadmisibles porque va



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

contra el más elemental principio en materia de responsabilidad que por el hecho de participar en un Consejo de Ministros se presuponga la voluntad de aprobar lo que decida el Presidente o la mayoría, cualesquiera que fuere, incluso delictivo, el contenido de la decisión. Por ello, el ministro que esté disconforme con un acuerdo, para librarse de la responsabilidad política y jurídica, no tiene más alternativa que dimitir en el acto.

2.4.2. Las Comisiones Delegadas del Gobierno

La Ley 6/1997 las configura como consejos de ministros reducidos, órganos de naturaleza desconcentrada, que se rigen por idénticas reglas a las establecidas para el funcionamiento del Consejo de Ministros. Son funciones suyas:

- Estudiar los asuntos que, afectando a varios ministerios, requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por el Consejo de Ministros.
- Resolver los asuntos que, afectando a más de un ministerio, no requieran ser elevados al Consejo de Ministros.
- Ejercer cualquier otra atribución que les confiera el ordenamiento jurídico o que les delegue el Consejo de Ministros.

La creación, modificación y supresión de las Comisiones delegadas del Gobierno será acordada por el Consejo de Ministros mediante RD, a propuesta del Presidente del Gobierno, que especificará: el miembro del Gobierno que la presidirá, los miembros y secretarios de Estado que la integran, las funciones que se atribuyen a la Comisión, y el miembro de la comisión al que corresponde la Secretaría de la misma.

El RD 1886/2011 crea, además de las constituidas por ley, las siguientes comisiones:

- Comisión delegada del Gobierno para situaciones de crisis.
- Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos.
- Comisión delegada del Gobierno para asuntos de inteligencia.
- Comisión delegada del Gobierno para política científica y tecnológica.
- Comisión delegada del Gobierno para política de igualdad.
- Comisión delegada del Gobierno para asuntos culturales.

2.4.3. Órganos de apoyo: Secretarios de Estado, Comisión General de Secretarios y Subsecretarios de Estado, Secretariado del Gobierno y Gabinetes

La Ley del Gobierno determina los siguientes órganos de apoyo y colaboración:

- Los secretarios de Estado.
 - Órganos superiores de la Administración General del Estado.
 - Responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un departamento o de la Presidencia del Gobierno.
 - Sometidos al titular del departamento al que pertenezcan.
 - Cuando estén adscritos a la Presidencia del Gobierno, podrán ostentar por delegación de los respectivos Ministros, la representación de éstos en materias propias de su competencia.
- La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Integradas por los titulares de las Secretarías de Estado y por los subsecretarios de los distintos Ministerios.
- La presidencia corresponde a un vicepresidente del Gobierno o, en su defecto, ministro de la Presidencia.
- Sus reuniones son de carácter preparatorio de las sesiones del Consejo de Ministros.
- En ningún caso puede adoptar decisiones o acuerdos por delegación del Gobierno.
- El Secretariado del Gobierno.
 - Órgano de apoyo del Consejo de Ministros, de las Comisiones delegadas del Gobierno, y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.
 - Asiste al ministro-secretario del Consejo de Ministros.
 - Funciones:
 - Remitir las convocatorias a los diferentes miembros de los órganos colegiados anteriormente enumerados.
 - Archivar y custodiar las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones.
 - Velar por la correcta publicación de las disposiciones y normas del Gobierno en el BOE.
- Los Gabinetes.
 - Órganos de apoyo político y técnico directo del Gobierno: Presidente y Vicepresidente.
 - Entre sus funciones:
 - Prestar apoyo en el desarrollo de su actividad política.
 - Cumplir las tareas de carácter parlamentario y sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa.
 - No pueden adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella.

3. LOS MINISTROS Y LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

La Administración central del Estado se organiza en Ministerios: organizaciones con responsabilidad sobre grandes áreas de acción política y gestión administrativa, en los que se integran diversos órganos directivos, a su vez especializados en la gestión administrativa sectorial: las direcciones generales. Los Ministerios se ordenan internamente sobre el principio de jerarquía orgánica.

La creación de Ministerios puede ser *ex novo*, unas veces, y otras por desdoblamiento de anteriores.

Al frente de un Ministerio suele haber un ministro. Aunque se admite la existencia de la figura del ministro sin cartera, que tienen atribuidas determinadas funciones gubernamentales, pero no un ministerio.

La determinación del número, denominación y ámbito de competencia de los Ministerios y secretarías de Estado se determinan por RD. Actualmente existen:

- Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación.
- Ministerio de justicia.
- Ministerio de defensa.
- Ministerio de hacienda y administraciones públicas.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Ministerio del interior.
- Ministerio de fomento.
- Ministerio de educación, cultura y deporte.
- Ministerio de empleo y seguridad social.
- Ministerio de industria, energía y turismo.
- Ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente.
- Ministerio de la presidencia.
- Ministerio de economía y competitividad.
- Ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad.

Los ministerios cuentan con:

- Subsecretarías, secretarías generales, secretarías generales técnicas, direcciones generales, subdirecciones generales, y órganos similares: Creados, modificados y suprimidos por RD del Consejo de Ministros y propuesta del ministro de administraciones públicas.
- Los órganos de nivel inferior a subdirección general se crean, modifican y suprimen por orden del ministro respectivo, previa autorización del ministro de administraciones públicas.
- Las unidades que no tengan la consideración de órganos, se crean, modifican y suprimen a través de las relaciones de puestos de trabajo.

Los ministros dirigen los sectores de actividad administrativa integrados en su ministerio y asumen la responsabilidad inherente a dicha dirección, ejerciendo la potestad reglamentaria, fijando los objetivos del ministerio y los planes de actuación del mismo, asignando los recursos necesarios para su ejecución y evaluando la realización de los planes de actuación.

El art. 13 LOFAGE, atribuye a los Ministros las competencias para:

- Administrar los créditos de su ministerio.
- Aprobar y comprometer los gastos que no sean de la competencia del Consejo de Ministros.
- Reconocer las obligaciones económicas y proponer su pago.
- Autorizar modificaciones presupuestarias.
- Celebrar contratos y convenios.
- Solicitar del Ministerio de Economía y Hacienda la afectación o el arrendamiento de los inmuebles necesarios para el cumplimiento de los fines de los servicios a su cargo.
- Proponer y ejecutar los planes de empleo.
- Modificar a relación de puestos de trabajo del ministerio que expresamente autoricen de forma conjunta los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.
- Convocar las pruebas selectivas respecto del personal funcionario de los cuerpos y escalas adscritos al ministerio, así como, el personal laboral.
- Administrar los recursos humanos del ministerio, ejercer la potestad disciplinaria, y cualesquiera otras competencias que las atribuya la legislación en vigor.

4. SECRETARÍAS Y SECRETARIOS DE ESTADO



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web

<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

La LOFAGE y a Ley del Gobierno consagran la figura del Secretario de Estado como el escalón político en la jerarquía administrativa, entre el Ministro y el subsecretario, para mantener congelado el número de ministerios y de los miembros del Gobierno, unificando en un mando común, áreas de competencias homogéneas dentro de los departamentos de competencias múltiples.

- Son ministros de segunda fila.
- Su responsabilidad se concreta en dirigir y coordinar las direcciones generales situadas bajo su dependencia, y responder ante el ministro de la ejecución de los objetivos fijados para la Secretaría del Estado.
- Entre sus funciones:
 - Nombrar y separar a los subdirectores generales de la Secretaría del Estado.
 - Mantener las relaciones con los órganos de las CC.AA. competentes por razón de materia.
 - Ejercer las competencias atribuidas al ministro en materia de ejecución presupuestaria.
 - Celebrar los contratos relativos asuntos de su secretaría de Estado, y los convenios no reservados al Ministro o Consejo de Ministros.
 - Resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los órganos directivos que dependan directamente de la Secretaría de Estado.
- Son altos cargos de nombramiento libre.

5. SUBSECRETARIOS Y SECRETARIS GENERALES

El nombramiento de los Subsecretarios debe efectuarse con arreglo a criterios de competencia profesional y experiencia, y además, de entre funcionarios de carrera del Estado, de las CC.AA. o Entidades Locales. Además, corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Ministerio.

Según el art. 15 LOGAFE:

- Ostentan la representación del ministerio.
- Dirigen los servicios comunes.
- Ejercen las competencias correspondientes a dichos servicios comunes.
- Apoyan a los órganos superiores en la planificación de la actividad del ministerio.
- Asisten al ministro en el control de eficacia del ministerio y sus organismos públicos.
- Establecen los programas de inspección de los servicios del ministerio. También determinan las actuaciones precisas para la mejora de los sistemas de planificación, dirección y organización.
- Racionalizan y simplifican los procedimientos y métodos de trabajo.
- Proponen las medidas de organización del ministerio y dirigen el funcionamiento de los servicios comunes a través de las correspondientes instrucciones u órdenes de servicio.
- Asisten a los órganos superiores en materia de relaciones de puestos de trabajo.
- Planean el empleo y la política de directivos del ministerio y sus organismos públicos, así como en la elaboración, ejecución y seguimiento de los presupuestos y la planificación de los sistemas de información y comunicación.
- Desempeñan la jefatura superior de todo el personal del departamento.
- Responsabilizan del asesoramiento jurídico al ministro en el desarrollo de sus funciones.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Informan de las propuestas o proyectos de normas y actos de otros ministerios, coordinando las actuaciones correspondientes dentro del ministerio y en relación con los demás ministerios intervinientes.
- Ejercen las facultades de dirección, impulso y supervisión de la Secretaría General Técnica y de los restantes órganos directivos que dependen directamente de él.

El secretario general se asemeja al secretario en cuanto que con esta figura comparte la asimilación de categoría y los requisitos para el nombramiento, si bien no se exige que ostente la condición de funcionario, y se asemeja a la del secretario de Estado, en cuanto ejerce las competencias propias de éste sobre un sector de actividad administrativa determinada.

6. DIRECCIONES GENERALES Y SECRETARÍAS GENERALES TÉCNICAS

6.1. DIRECTORES Y SUBDIRECTORES GENERALES

Los directores generales son los titulares de los órganos encargados de la gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas del ministerio. Son nombrados y separados por RD del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del departamento de acuerdo con los criterios de competencia profesional y entre funcionarios de carrera del Estado, de las CC.AA. o de las Entidades locales, exigiéndoles título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el RD de estructura del departamento permita que su titular no reúna dicha condición de funcionario. Entre sus competencias:

- Proponer los proyectos de su Dirección General para alcanzar os objetivos establecidos por el ministro.
- Dirigir su ejecución y controlar su adecuado cumplimiento.
- Ejercer las competencias atribuidas y las que le sean desconcentradas o delegadas.
- Proponer al ministro la resolución que estime procedente sobre los asuntos que afectan al órgano directivo.
- Impulsar y supervisar las actividades de la gestión ordinaria del órgano directivo velando por el buen funcionamiento de los órganos y del personal integrado en los mismos.

Los subdirectores generales, son los responsables inmediatos de la ejecución de aquellos proyectos, objetivos o actividades que les sean asignados, así como de la gestión ordinaria de los asuntos de la competencia de la Subsecretaría General. Son nombrados y cesados por el ministro o el secretario de Estado del que dependan, efectuándose entre funcionarios de carrera con los mismos términos anteriores.

6.2. SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

Los secretarios generales técnicos, bajo la dependencia del subsecretario, desarrollan las competencias sobre servicios comunes que se organizan y funcionan en cada departamento de acuerdo con las disposiciones y directrices adoptadas por los ministerios con competencia sobre éstas. Son nombrados y separados por RD del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del ministerio, de entre funcionarios de carrera del Estado, con título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.

Ostentan la categoría de director general.



El art. 20 LOFAGE establece las funciones de los secretarios generales técnicos:

- Asesoramiento, apoyo técnico y gestión directa en relación con las funciones de planificación, programación y de presupuestos.
- Cooperación internacional, acción en el exterior.
- Organización y recursos humanos.
- Sistemas de información y comunicación.
- Producción normativa.
- Asistencia jurídica.
- Gestión financiera.
- Gestión de medios materiales y servicios auxiliares.
- Seguimiento, control e inspección de servicios.

7. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO

7.1. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN JURÍDICO HISTÓRICA

El Estado necesita de otros órganos de competencia limitada jerárquicamente subordinados a los órganos centrales: formando la denominada Administración desconcentrada o periférica del Estado. A este efecto, el territorio nacional se divide en circunscripciones de extensión variable, con capitalidades diversas, en donde los órganos periféricos estatales establecen su sede.

La CE 1978, con la creación de las CC.AA: y la proclamación de la autonomía municipal, ha supuesto la introducción de importantes cambios en la Administración periférica del Estado: así:

- Por una parte, el nivel regional lo ocupa la figura del delegado del Gobierno en las CC.AA., creada por el art. 154 CE para dirigir la Administración del Estado en la CC.AA. y coordinarla, cuando proceda, con la Administración propia de cada Comunidad.
- De otro lado, algunas delegaciones ministeriales y de otros organismos estatales han sido traspasados en todo o en parte a las CC.AA., creándose así en las provincias una Administración periférica autonómica en paralelo con la estatal integrada ahora por el Subdelegado del Gobierno y lo que queda de las delegaciones provinciales de los Ministerios después de los traspasos.
- Por último, un entendimiento riguroso del principio de autonomía municipal, lleva a entender que esta no es conciliable con el histórico carácter de representante del Estado que el alcalde ostentaba en el Municipio, y en ese sentido, la Ley de Bases del Régimen local ha omitido toda referencia a ese extremo.

7.2. DELEGACIONES DEL GOBIERNO EN LAS CC.AA.

La instauración de la figura del Delegado del Gobierno en las CC.AA. (art. 154 CE) conlleva la instauración de un nuevo nivel de Administración periférica del Estado, superior al provincial, cuya misión es dirigir y coordinar la Administración civil del Estado en el ámbito de la CC.AA. y coordinarse con la Administración autonómica.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

La LOFAGE regula la figura del delegado del Gobierno, quien ostenta la representación del Gobierno en el territorio de la CC.AA. y ejerce su superior autoridad sobre los subdelegados del Gobierno, y sobre todos los órganos de la Administración civil del Estado en el territorio autonómico. Dependen de la Presidencia del Gobierno, correspondiendo:

- Al Ministro de Administraciones Públicas: dar instrucciones para la coordinación de la Administración General del Estado en el territorio.
- Al Ministro de Interior: impartir instrucciones en materia de libertades públicas y seguridad ciudadana.
- A los Ministros respectivos según la competencia de su departamento.

Son nombrados y separados por R.D. del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno. Tienen sede en la localidad donde radique el Consejo de Gobierno de la CC.AA. En su ausencia, son suplidos por el subdelegado del Gobierno de la provincia donde aquel tenga su sede, salvo que aquél designe a otro subdelegado.

El delegado del Gobierno nombra a los subdelegados del Gobierno en las provincias y coordina como superior la actividad de ellos. Impulsando y supervisando la actividad de los restantes órganos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos en el territorio de la CC.AA., e informando las propuestas de nombramiento de los titulares de órganos territoriales de la AGE y los organismos públicos de ámbito autonómico y provincial, no integrados en la delegación del Gobierno.

Entre sus funciones:

- Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana: a través de los subdelegados del Gobierno y de las FCSE.
- Es Jefe de las FCSE, bajo dependencia funcional del Ministerio de Interior.
- Velar por el cumplimiento de las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado y por la correcta aplicación de su normativa.
- Ejercer las potestades sancionadoras, expropiatorias y cualesquiera otras que les confieran las normas o les sean desconcentradas o delegadas.
- Suspender la ejecución de los actos impugnados dictados por los órganos de la Delegación del Gobierno, cuando le corresponda resolver el recurso o proponer la suspensión en los restantes casos, así como de los actos impugnados dictados por los servicios no integrados en la Delegación del Gobierno.
- Mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la AGE y sus organismos con la de la CC.AA. y con las correspondientes entidades locales.
 - Respecto de las CC.AA.:
 - Participar en las comisiones mixtas y de transferencias y en las comisiones bilaterales de cooperación.
 - Promover la celebración de convenios de colaboración y otros mecanismos de cooperación.
 - Respecto de las entidades locales:
 - Promover la celebración de convenios de colaboración.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Comunidad y recibir cuanta información precisen el Gobierno y el órgano de gobierno de la CC.AA., y también con las Entidades locales en su ámbito territorial, a través de sus respectivos presidentes.

Las Comisiones territoriales se crean en cada CC.AA. para la función directiva y coordinadora, estando presidida por el delegado del Gobierno de la CC.AA. e integrada por los subdelegados del Gobierno en las provincias comprendidas en la CC.AA.

La LOFAGE distingue entre:

- Servicios integrados adscritos a la Delegación del Gobierno, atendiendo al ámbito territorial en que deban presentarse.
- Servicios no integrados en las delegaciones del Gobierno que dependerán del órgano central competente sobre el sector de actividad en el que aquellos operen, el cual les fijará los objetivos concretos de actuación y controlará su ejecución, y funcionamiento de los servicios.

7.3. SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO

Existirá un subdelegado del Gobierno en cada provincia y bajo la inmediata dependencia del delegado del Gobierno en la respectiva CC.AA.

En las CC.AA. uniprovinciales, el delegado del Gobierno asumirá las competencias de aquél. En las demás CC.AA. los subdelegados del Gobierno tienen las mismas competencias a nivel provincial, que el delegado del Gobierno a nivel autonómico:

- Dirigir los servicios integrados de la AGE, según las instrucciones del delegado del Gobierno.
- Impulsar, supervisar e inspeccionar los servicios no integrados, desempeñando las funciones de comunicación, colaboración y cooperación con las corporaciones locales.
- Informar sobre la incidencia en el territorio de los programas de financiación estatal.
- Mantener las relaciones de comunicación, colaboración y cooperación con los órganos territoriales de la Administración de la CC.AA. que tenga su sede en el territorio provincial, ejerciendo las potestades sancionadoras que tengan atribuidas normativamente.
- Dirigir las FCSE en las provincias donde no radique la sede de las delegaciones del Gobierno, para garantizar la protección civil y seguridad ciudadana en el ámbito provincial.
- En las islas, existirá un director insular de la AGE, nombrado por el delegado del Gobierno, del que dependen, así como del subdelegado (si existe). Ejercen las competencias del subdelegado del Gobierno en las provincias.

8. LA ADMINISTRACIÓN EXTERIOR DEL ESTADO (AEE)

La LOFAGE regula la AEE como una manifestación de la AGE, que se articula mediante:

- Las misiones diplomáticas permanentes que representan al Reino de España ante los Estados.
- Las misiones diplomáticas especiales, que representan al Reino de España solo temporalmente y para un contenido determinado.

Entre sus funciones:



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Gestionar las oficinas consulares, órganos encargados del ejercicio de las funciones administrativas y notariales, según las disposiciones normativas.
- Dirigir la AGE en el exterior, colaborando en la formulación y ejecución de la política exterior del Estado, definida por el Gobierno y bajo las instrucciones del Ministro de Asuntos Exteriores, o en su caso, del secretario de Estado del departamento.
- Coordinar la actividad de todos los órganos y unidades administrativas que integran la AGE en el exterior definida por el Gobierno.

La Ley admite que la AGE en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior, y en especial, con las oficinas de las CC.AA., lo que da pie para justificar la existencia, aunque no sea razonable, de una cierta representación y Administración exterior autonómica.

9. RÉGIMEN DE GARANTÍAS: CONFLICTO DE INTERESES, INCOMPATIBILIDADES, PUBLICIDAD DE ACTIVIDADES Y PATRIMONIO DE LOS ALTOS CARGOS

Se consideran altos cargos: los miembros del Gobierno, los secretarios de Estado, los responsables de las entidades del sector público vinculadas o dependientes de aquella, los presidentes y consejeros delegados de las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria o dominante la Administración del Estado, y todos aquellos cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros.

La Ley 5/2006 de 10 de abril, regula las obligaciones, situaciones de conflicto de intereses, régimen de incompatibilidades y publicidad de las actividades y patrimonio de los altos cargos, así como el régimen de sanciones:

- Obligaciones e incompatibilidades:
 - Comparecer ante el Congreso de los diputados, previamente a su nombramiento: el presidente del Consejo de Estado, los presidentes del Consejo Económico y Social, los presidentes de la Agencia EFE, el director de la Agencia de protección de Datos, el presidente del ente público Radiotelevisión Española, y otros presidentes de administraciones independientes creadas con posterioridad.
 - Inhibirse del conocimiento de los asuntos en cuyo despacho hubieran intervenido, o que interesen a empresas o sociedades en cuya dirección, asesoramiento o administración, hubiera tenido alguna parte ellos, su cónyuge o pareja, y parientes dentro del segundo grado, en los dos años anteriores a su toma de posesión como cargo público.
 - Formular en el Registro de Actividades de Altos Cargos una declaración de sus actividades profesionales.
- Régimen de incompatibilidades. El ejercicio de un cargo público será compatible con:
 - El desempeño de los cargos que les correspondan con carácter institucional, de aquellos para los que sean comisionados por el Gobierno, o de los que fueran designados por su propia condición.
 - El desarrollo de misiones temporales de representación ante otros Estados, o ante organizaciones o conferencias internacionales.
 - El desempeño de la presidencia de las sociedades estatales cuando la naturaleza de los fines de la sociedad guarde conexión con las competencias legalmente atribuidas al alto cargo, sin



que en estos casos los altos cargos puedan percibir remuneración alguna con excepción de las indemnizaciones por gastos de viaje, estancias y traslados que les correspondan.

- Los miembros del Gobierno y secretarios de Estado podrán compatibilizar su actividad como tales con la de diputado o senador de las Cortes Generales en los términos previstos en la LO del Régimen Electoral General.
- La mera administración del patrimonio personal o familiar.
- La producción y creación literaria, artística, científica o técnica y las publicaciones derivadas de aquellas, así como la colaboración y la asistencia ocasional y excepcional como ponente a congresos, seminarios, jornadas de trabajo, conferencias o cursos de carácter profesional, siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios o supongan un menoscabo del estricto cumplimiento de sus deberes.
- La participación en entidades culturales o benéficas que no tengan ánimo de lucro o fundaciones siempre que no perciban ningún tipo de retribución o percepción.
- En caso de tener que abstenerse, deberá ser por escrito, notificándolo al superior inmediato del alto cargo, y comunicándolo en el plazo de un mes al registro para su constancia.
- Cesado el alto cargo: Durante dos años siguientes persiste el régimen de incompatibilidades.
 - No podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado.
 - Prestar ante la Oficina de Conflictos de Intereses, declaración sobre las actividades que vayan a realizar, previo a su inicio, para recibir el pronunciamiento sobre la compatibilidad sobre la misma.
- Conflicto de intereses. La gestión administrativa del régimen de los altos cargos se lleva por la Oficina de Conflictos de Intereses adscrita orgánicamente al Ministerio de Administraciones Públicas, en el que se integran los registros de actividades y de bienes patrimoniales de los altos cargos.
 - El Registro de Actividades tiene carácter público.
 - El Registro de bienes y Derechos Patrimoniales tiene carácter reservado, al que sólo tienen acceso: el Congreso de los Diputados, el Senado, las comisiones parlamentarias de investigación que se constituyan, los órganos judiciales y el Ministerio Fiscal.
- Publicidad de las actividades y patrimonio. Los altos cargos están obligados a formular en el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos, una declaración patrimonial de la totalidad de sus bienes, derechos y obligaciones.
 - Junto con las declaraciones iniciales y las del cese, anualmente, presentará copia de la última declaración tributaria correspondiente al IRPF ante la Administración tributaria.
- Sanciones.
 - El régimen sancionador distingue entre faltas:
 - Leves.
 - Se sancionarán con amonestación.
 - Graves.
 - Se sancionarán con declaración del incumplimiento de la Ley de Conflicto de Intereses, publicándose en el BOE.
 - Muy graves.
 - La sanción anterior, y además, la sanción comprenderá:
 - La destitución en los cargos públicos que ocupen.
 - La no percepción, en su caso, de la pensión indemnizatoria.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web

<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas indebidamente.
- La prohibición de ser nombradas para ocupar cargo público durante un periodo de 5 a 10 años.
- El procedimiento sancionador se sustanciará en expediente contradictorio y sumario conforme se determina reglamentariamente, aplicándose supletoriamente el RD 1398/1993 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. El órgano competente para la incoación del expediente varía según:
 - Cundo los altos cargos sean miembros del Gobierno o secretario de Estado: será el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas.
 - En los demás supuestos: será el Ministro de Administraciones Públicas.
- La instrucción de los expedientes es competencia de la Oficina de Conflictos de Intereses:
 - Consejo de Ministros, impone sanciones por faltas muy graves, y a los miembros del Gobierno y secretarios de Estado.
 - Ministro de Administraciones Públicas: impone sanciones por faltas graves.
 - Secretario general para la Administraciones Públicas: impone sanciones por faltas leves.



TEMA 7

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. EL ESTADO AUTONÓMICO: EL MODELO AUTONÓMICO DE ESTADO

1.1. EL MODELO DE ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El gran principio que inspira la CE 1978 es la potenciación máxima de la autonomía territorial, que se desarrolla en dos vertientes:

- La creación de nuevas colectividades territoriales: como las CC.AA.
- El establecimiento de la garantía institucional de los Entes locales, rompiendo con la real subordinación que los sujetaba al control de la Administración General del Estado (AGE).

La CE 1978 favoreció y profundizó la línea de la autonomía por encima de los límites impuestos en la CE republicana de 1931.

- Abarató los trámites del *iter* procedimental exigido para la constitución de regiones autónomas.
- La autonomía es una situación irreversible. Una vez una provincia ingresa en una CC.AA. queda atrapada *ad aeternum* en aquélla sin posibilidad alguna de volver al régimen centralizado del que salió, ni siquiera de constituirse en CC.AA. uniprovincial.
- En el reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA., se describe las materias en que las CC.AA. pueden tener competencias exclusivas (art. 148) para después enumerar las que en ese mismo concepto corresponden al Estado (art. 149), lo que, sin embargo, se lleva a efecto, normalmente, limitando la competencia estatal al dictado de la legislación básica.
- Ante los casi dos siglos de organización liberal del Estado, pretende dar una alternativa de división territorial y distribución de poderes inspirada en la situación del absolutismo ochocentista pre-liberal. Comprendiéndose así:
 - La referencia del art. 2 a las nacionalidades.
 - Al establecimiento de tres vías y grados distintos para el acceso a la autonomía: el de las nacionalidades de Cataluña, País Vasco y Galicia; y las otras dos derivadas de los arts. 143, 148 y 151 CE.
- Ante la aparición de CC.AA. desiguales, se necesitan técnicas de corrección de esa estructural desigualdad: principios de solidaridad, los mecanismos de coordinación y el sistema de control a cargo del Estado.

1.2. LAS DIFERENCIAS CON EL SISTEMA FEDERAL

- La CE no enumera las CC.AA. que la componen, ni establece un reparto igualitario de las competencias, ni todas las CC.AA. se constituyen simultáneamente.
- Dicha enumeración, se sustituye por una regulación procedimental conforme a la cual las provincias se convirtieron en los sujetos decisorios de la estructura territorial con poderes para determinar, a través de su unión con las limítrofes o de su permanencia solitaria, el número y la extensión territorial de las CC.AA.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Los arts. 148 y 149 CE, no delimitan competencias propias del Estado y de las CC.AA., sino que constituyen un marco para su establecimiento a través de los respectivos Estatutos de Autonomía. Conllevando una desigual atribución permitida de las competencias entre las CC.AA.
- La CE consagró distintas vías y momentos de acceso a la autonomía, compatibilizándolo, durante un período de tiempo indefinido, al que la CE no puso límites, un sistema de centralización sobre parte del territorio con otro de descentralización sobre el restante.

1.3. EL PROCESO AUTONÓMICO

1.3.1. La fase preautonómica

El proceso autonómico tomó la salida sin esperar a la promulgación de la Constitución, a través del restablecimiento de la Generalidad de Cataluña, por Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977. Iniciando una fase de las preautonomías, extendiéndose, también por Decreto-ley, a otras partes del territorio nacional, preconfigurándose el actual mapa autonómico.

1.3.2. Las vías de acceso y las clases de Comunidades Autónomas

La CE establece dos clases de autonomías, que a su vez determinan los distintos modos de acceso a la autonomía:

- La plena o máxima: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra y Valencia.
 - Vía especial.
 - Para las Comunidades que durante la CE 1931 habían plebiscitado su Estatuto de Autonomía: acuerdo de su órgano preautonómico superior, redacción de su Estatuto por una asamblea de sus parlamentarios, acuerdo sobre el proyecto de Estatuto con la Comisión Constitucional del Congreso, referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial, y la ratificación de los Plenos de las dos Cámaras de las Cortes.
 - Sistema seguido para la aprobación de los Estatutos de Cataluña, País Vasco y Galicia.
 - Vía del art. 151 CE 1978.
 - Exigía que la iniciativa autonómica fuera aprobada por las Diputaciones y por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representasen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, y que dicha iniciativa fuera ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, siguiéndose después trámites análogos a los descritos para el supuesto anterior.
 - Vía mixta de autonomía gradual, a tenor del art. 151 CE.
 - Proceso complementado con Ley Orgánica, con virtualidad de extender hasta niveles superiores o plenos las competencias que corresponderían de seguir el procedimiento gradual regulado en los arts. 143 y 146 CE, y sin esperar los cinco años previstos en el art. 148.2 para ampliarlas.
 - Proceso seguido por los Estatutos de las CC.AA. de Valencia y Canarias.
- La gradual. Las restantes once, más las ciudades de Ceuta y Melilla.
 - Vía de los arts. 143 y 146 CE 1978.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Procedimiento más sencillo, que prescinde de cualquier forma de consulta popular.
- La iniciativa se condicionó a la aprobación de las Diputaciones interesadas y de las dos terceras partes de los municipios, cuya población representara, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.
- El proyecto de Estatuto sería elaborado después por una Asamblea compuesta por los miembros de la diputación de las provincias afectadas y por los parlamentarios, y se elevaría a las Cortes para su tramitación como proyecto de Ley.
- Las CC.AA. creadas estaban limitadas por el techo competencial establecido en el art. 148 CE. Sin embargo, sólo el Estatuto de Cantabria ajustó sus competencias a ese límite, ya que los restantes incluyeron materias comprendidas en el art. 149 CE, propias de las CC.AA. plenas.
- La CC.AA. de Navarra se liberó de los procesos anteriores, alcanzando las máximas competencias a través de la técnica de Amejoramiento del Fuero. Aprobando por LO de 10 de agosto de 1982 el acuerdo alcanzado por la representación del Estado y de la diputación Foral de Navarra.

1.3.3. La igualación de las competencias. LO 9/1992, de 23 de diciembre

El tránsito por el cual la CC.AA. gradual alcanzaba las plenas competencias está previsto en el art. 148 CE: transcurridos cinco años, y mediante la reforma del sus Estatutos, las CC.AA. podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el art. 149 CE.

La igualación de las competencias de las CC.AA. graduales con las del nivel superior se ha llevado a efecto en virtud de los pactos autonómicos suscritos entre el PSOE y el PP en el año 1992, dando origen a la LO 9/1992 de 23 de diciembre, por la que se transfiere a aquellas CC.AA. las competencias de titularidad estatal que permiten su igualación con las CC.AA. de competencia plena.

El proceso autonómico se ha desarrollado sujeto a constantes conflictos ante el TC. Un clima de tensión y deslegitimación constante propiciado por las CC.AA. históricas, gobernadas por partidos nacionalistas, con tendencias soberanistas o independentistas que hoy claramente postulan la superación del marco constitucional y la ruptura de la unidad de España consagrada en la CE 1978.

1.4. HACIA EL MODELO CONFEDERAL: LAS REFORMAS ESTATUARIAS DE 2007

Tras el proceso de igualación de las competencias entre las CC.AA., el Estado de las Autonomías adquirió un aspecto federal. Siendo difícil de imaginar que pudieran producirse, sin infracción de la CE, reformas trascendentes en orden a la ampliación de sus competencias, pues los Estatutos vigentes habían apurado al límite las posibilidades contempladas en la CE.

Sin embargo, en el horizonte independentista del nacionalismo catalán, se inició un proceso de reforma del Estatuto de Cataluña que culminó con la aprobación de uno nuevo por LO 6/2006, de 19 de julio. A este proceso se sumó la Comunidad Valenciana (LO 1/2006, de 10 de abril), y Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo). Siguiendo esta estela, Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril), y las Islas Baleares (LO 1/2007, de 28 de febrero).

Estos estatutos aprobados implican un reconocimiento de los presuntos rasgos nacionales de las CC.AA. frente a la nación española, y un vaciamiento profundo de las competencias del Estado más allá de lo



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

previsto en la CE 1978 y la jurisprudencia constitucional. Si el TC no lo remedia, estimando los recursos de inconstitucionalidad presentados al respecto, el modelo de estado federal al que se había llegado dará paso a un confuso y asimétrico modelo confederal.

2. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La CE optó por establecer un sistema original, mediante la posterior intervención del legislador a través de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), y del TC respecto de los múltiples conflictos.

El error fundamental en la distribución de competencias, es no haber resuelto desde la misma CE, mediante listas, cuáles son las competencias propias del Estado, las correspondientes a las CC.AA. y las compartidas. Optando, sin embargo, por la vía de los Estatutos de Autonomía, que se servían de la carta competencial establecida en los arts. 148 y 149 CE.

- Competencias del art. 148.
 - Enumera las competencias que las CC.AA. pueden asumir a través de sus Estatutos.
 - Constituyen un mínimo para las CC.AA. de autonomía plena, superable a través del art. 149; y un máximo para las graduales, mejorable por la reforma de los Estatutos transcurridos cinco años desde su aprobación.
 - Existen competencias:
 - Exclusivas de las CC.AA.
 - Compartidas con el Estado, ya sea por existir un interés común, bien porque se presupone la vigencia de una superior legislación estatal sobre dichas materias.
- Competencias del art. 149.
 - Enumera las materias sobre las cuales se asegura la competencia exclusiva del Estado. Sin perjuicio de los espacios donde pueda penetrar la competencia autonómica.
 - A pesar de ello, en la mayor parte de ellas, se da una competencia compartida de las CC.AA. a través de distintas fórmulas.
 - Los Estatutos de CC.AA. plenas han aprovechado todas las posibilidades para formular sus listas competencias.
- Cláusulas complementarias: Tres reglas:
 - Las materias no atribuidas expresamente al Estado por la CE podrán corresponder a las CC.AA. en virtud de sus respectivos Estatutos.
 - Las competencias sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos, corresponderán al Estado.
 - Sobre los conflictos de normas competencias, se fuerza a incluir en los Estatutos el mayor número de materias y a calificarlas en todo lo posible de competencias exclusivas.
- Cláusula de supletoriedad:
 - El Derecho estatal es supletorio respecto del de las CC.AA.
- Dos vías extra-estatutarias de ampliación de competencias, del art. 150 CE:
 - Primera: Sobre competencias legislativas estatales que pueden ser atribuidas a todas o algunas de las CC.AA., para que éstas dicten por sí mismas las normas legislativas oportunas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Esta misma ley



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web

<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

marco determinará las modalidades de control de las Cortes Generales sobre las normas legislativas de las CC.AA., sin perjuicio de la competencia de los Tribunales.

- Segunda: El Estado podrán transferir o delegar, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley proveerá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

Los arts. 148 y 149 CE hacen el reparto atendiendo a las materias, pero sin delimitar cuáles de las diversas funciones (legislativas, ejecutivas o judiciales) se han de ejercitar sobre aquéllas:

- Funciones legislativas.
 - Tanto en las CC.AA. plenas como graduales, se incluye en su organización, mediante sus Estatutos, la correspondiente Asamblea Legislativa.
 - Respecto a dictar decretos legislativos (facultar al ejecutivo para dictar por delegación normas con rango de ley), hay que atender a lo dispuesto en los respectivos Estatutos, pues unos sí contemplan la posibilidad, y otros no.
 - Los ejecutivos autonómicos no pueden dictar decretos-leyes sin la previsión estatutaria expresa.
- Funciones ejecutivas.
 - Comprende la potestad reglamentaria: tanto en ejecución de las leyes autonómicas, como al margen de éstas, en materia de organización.
 - Las competencias ejecutivas están delimitadas por los acuerdos de transferencias realizados por las Comisiones mixtas de representantes del Estado y de las CC.AA. y que finalmente se aprueban por Reales Decretos.
 - Si la CE reserva íntegramente al Estado la función legislativa, las competencias meramente ejecutivas de las CC.AA. no desplazan la intervención estatal dirigida a velar por el interés general.

3. LOS LÍMITES DEL MODELO AUTONÓMICO Y SU CONTROL

3.1. LOS LÍMITES DE LA AUTONOMÍA

Se señalan como tales los principios de unidad, igualdad, solidaridad y libre circulación de personas y bienes. Además, las prohibiciones expresas, como la de federarse de las CC.AA. Recogidos en su mayor parte en el Capítulo Primero del Título VIII de la CE "Principios Generales" de la Organización Territorial del Estado.

- Principio de unidad.
 - Art. 2 CE: *"La CE se fundamenta en la invisible unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas"*.
 - De forma negativa STC 2 febrero 1982: *"La Autonomía hace referencia a un poder limitado... autonomía no es soberanía... y dado que cada organización territorial es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 CE"*.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Principio de solidaridad. El art. 138 CE lo impone como obligación del Estado que debe garantizar un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio nacional, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. La solidaridad condiciona el alcance de la autonomía financiera de las CC.AA. y juega como criterio justificativo de la existencia y ulterior reparto del fondo de compensación interterritorial (arts. 156 y 158 CE).
- Principio de igualdad. Proclamado en diversos preceptos constitucionales, y en concreto en los arts. 138 y 139 CE, como contrapunto a la tendencia descentralizadora que el Estado de las autonomías comporta.
 - Su formulación se hace en dos planos:
 - Una con referencia a los Estatutos: las diferencias entre los Estatutos de las CC.AA. no podrá implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales.
 - Otra, orientada a corregir las desigualdades que pueda comportar la nueva división territorial: todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional.
 - Concreción en el principio de libertad de circulación de las personas y bienes. Art. 139.2 CE: *“ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de los bienes en todo el territorio”*.
- Principio de variedad. Perseguido por el Estado autonómico, y por el que los ciudadanos pueden tener una posición jurídica distinta según la parte del territorio nacional en la que se encuentre.
 - STC 22 diciembre 1981, establece el criterio de la razonabilidad: señalando que serían contrarias al principio de igualdad aquellas normas o decisiones autonómicas que implican una diferencia no justificada, o sin justificación razonable. Por lo que remite a un análisis pormenorizado de cada situación y caso concreto.
- Limitaciones a la autonomía:
 - Prohibición de su Federación. Art. 145 CE, por el que se limita así la capacidad negocial de las CC.AA.
 - Leyes armonizadoras. Art. 150.3 CE, por razones de interés general, apreciado por mayoría absoluta en las Cámaras, el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CC.AA., aun en el caso de materias atribuidas a la exclusiva competencia de éstas.

3.2. EL CONTROL

3.2.1. Clases

El sistema de control de las CC.AA. está regulado en los arts. 153, 155 y 161.2 CE, que lo circunscriben a los siguientes supuestos:

- Por el TC, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de Ley y de las disposiciones y resoluciones adoptadas por sus órganos de gobierno.
- Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas.
- Por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el de las normas reglamentarias y resoluciones de la Administración autonómica.
- Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Por el Gobierno y el Senado, conjuntamente, en los casos más graves de incumplimiento o de riesgo para el interés general de España.
- Por el Defensor del Pueblo.
- Por los órganos de las propias CC.AA., en lo respectivo a controles internos.
- Por la Alta Inspección del Estado. El TC se niega a aceptar interpretaciones extensivas en materia de control, así, STC 20 mayo 1983, afirma que la Alta Inspección del Estado, cuando está expresamente admitida por la CE, no es un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las CC.AA. respecto de la AGE, sino que constituye sólo una potestad de vigilancia, un elemento de verificación o fiscalización que puede llevar a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos, pero no a sustituirlos, convirtiendo a dicha Alta Inspección en un mecanismo de control.

3.2.2. Control por el TC

La impugnación realizada por el TC ha de fundamentarse en la normativa constitucional. Se rigen por las normas de los conflictos constitucionales de competencia, produciendo efecto suspensivo la interposición del recurso.

3.2.3. Control por el Tribunal de Cuentas

La CE atribuye al Tribunal de Cuentas:

- Art. 136: jurisdicción sobre el Estado y sector público estatal.
- Art. 153: control económico y presupuestario a ejercer sobre las CC.A.

Los Estatutos Autonómicos han creado instituciones parecidas a este Tribunal, pero circunscritos al territorio y Administración de las CC.AA.

- Estas instituciones autonómicas no suponen una exclusión de la función del Tribunal de Cuentas del Reino.
- Se superponen al del Reino, actuando en paralelo. No subordinados jerárquicamente al del Reino.
- Los autonómicos darán cuenta a la respectiva Asamblea Legislativa; y el del Reino, a las Cortes Generales.

Fuera del supuesto de examen de cuentas, el Tribunal de Cuentas tiene jurisdicción exclusiva para declarar la responsabilidad contable de los que manejan fondos públicos.

3.2.4. El Defensor del Pueblo

El art. 54 CE, configura al Defensor del Pueblo como un comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I CE, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración dando cuenta a aquéllas.

Art. 12 LO 6 abril 1981: *“El Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de las CC.AA. en el ámbito de competencias definido por la Ley”.*

Dentro de la línea de duplicar innecesariamente instituciones estatales, también por vía de Estatuto, y en base a las legítimas potestades auto-organizativas que son propias de las CC.AA., se han previsto



instituciones parecidas con los más diversos nombres. Duplicidad que ocasiona una elevación de los gastos, además de la posibilidad de que los resultados de las actuaciones de los defensores autonómicos del pueblo no coincidan con las del Defensor del Pueblo del Estado. Por ello, el art. 12.2 establece que cuando el Defensor del Pueblo tenga que supervisar la actividad de las CC.AA., los órganos similares de éstas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitarles su cooperación.

3.2.5. Control Gobierno-Senado

El control extraordinario Gobierno-Senado está regulado en el art. 155 CE, para los supuestos en que una CC.AA. no cumpliera las obligaciones que le impusiera la CE u otras leyes, o actuare de forma que atentase al interés general de España.

El Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la CC.AA., y en el caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de sus obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de las medidas previstas, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las CC.AA.

Estas medidas necesarias, se comprenden de forma gradual:

- Primero, conversión de la relación de autonomía en relación jerárquica.
- Segundo, aplicación de medidas penales, ante eventuales desobediencias.
- Por último, la disolución de los órganos de las CC.AA.

3.2.6. Delegado del Gobierno

La Ley del Proceso Autonómico ha establecido que el Gobierno, y las Cortes Generales, puedan recabar la información que precisen sobre las actividades que desarrollen en el ejercicio de sus competencias.

El STC 5 agosto 1983, el TC enuncia el deber de información así: “En la medida en que el deber de información establece un deber recíproco de información entre la Administración del Estado y de las CC.AA., puede entenderse como una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las CC.AA.”.

Las formas de desarrollo de este deber son:

- Creación de la Alta Inspección Técnica.
- Creación de una Comisión de seguimiento de las CC.AA. en el Ministerio de Administraciones Públicas.
- Hacer del Delegado del Gobierno el máximo responsable en las CC.AA. de esta función.

3.2.7. Control de la estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad económica

El gran déficit de nuestras Administraciones Públicas ha sido determinante para la aprobación de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, consecuencia a su vez de la reforma, en septiembre 2011, del art. 135 CE, introduciendo una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El nuevo art. 135 establece el mandato de desarrollar el contenido de este artículo en una LO antes del 30 de junio del 2012.



Los tres objetivos de la LO 2/2012 son:

- Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas.
- Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española.
- Reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

Todas las Administraciones Públicas debe presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural, salvo en las situaciones excepcionales tasadas en la Ley: catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria. Situaciones que deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

Además, el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto. Regla que se completa con el mandato de que cuando se obtenga mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen a una menor apelación al endeudamiento.

También se fija el límite de deuda de las Administraciones Públicas, que no podrá superar el valor de referencia del 60% del PIB establecido en la normativa europea, y se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto.

3.3. SENADO Y ORGANIZACIÓN JUDICIAL

3.3.1. El Senado

Los Constituyentes de 1978 pretendieron también configurar el Senado como una cámara de representación territorial (art. 69.1 CE), integrando en ella a cuatro senadores por provincia, dos por las poblaciones de Ceuta y Melilla, un senador más para cada una de las CC.AA. constituidas y otro más, por cada millón de habitantes de su respectivo territorio.

En cuanto a las atribuciones específicas:

- Participar en la autorización de los convenios entre las CC.AA.
- Participar en el reparto del Fondo de Compensación Territorial.
- La prevista en el art. 155: aprobar al Gobierno para que pueda adoptar las medidas necesarias para obligar a las CC.AA. al cumplimiento forzoso de sus obligaciones o para proteger el interés general vulnerado por aquéllas.

3.2. Organización Judicial y Comunidades Autónomas

Salvando el principio de unidad judicial y el de independencia del Poder Judicial consagrados en el art. 117.5 CE; el art. 152.1 CE, dispuso que:

- Un TSJ culminará la organización judicial en el ámbito territorial de las CC.AA.
- Las sucesivas instancias procesales se agotarán, en su caso, ante los órganos radicados en el mismo territorio de la CC.AA. en que radique el órgano competente en primera instancia.

De la combinación de estos preceptos, ha surgido el sistema de la LOPJ, que aun siendo respetuosa con el principio de unidad judicial, al adaptarse a las exigencias del sistema autonómico, la deformidad y



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

desequilibrios territoriales propios de éste, se proyectan, inevitablemente, sobre la planta y organización de los Tribunales, sustituyéndose la división propia de las Audiencias Territoriales por la de los TSJ, que acomodan ahora su denominación y competencias al del mapa autonómico.

4. LA ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La CE sólo establece en el art. 152 un esquema de organización de aplicación en las CC.AA. de autonomía plena, sin aludir a las graduales del art. 148. El camino seguido fue reproducir para éstas el modelo seguido para las primeras.

La organización institucional autonómica se basa en:

- Una Asamblea Legislativa o Parlamento, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional.
- Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas.
- Un Presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros, nombrado por el Rey, al que corresponde la Dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la CC.AA. y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno son políticamente responsables ante la Asamblea.

El conjunto del sistema responde al modelo de Gobierno parlamentario.

4.1. ASAMBLEA LEGISLATIVA O PARLAMENTO

El régimen de este organismo supremo de las CC.AA. sigue las siguientes reglas comunes:

- Todos los Parlamentos autónomos están constituidos por una sola Cámara, integrada por un número de miembros muy variable. Son elegidos conforme a la Legislación general electoral, salvo las especialidades previstas en la Legislación autonómica dictada según previsiones estatutarias.
- La circunscripción electoral es, ordinariamente, la provincia, salvo en las CC.AA. uniprovinciales, en que lo es el Partido Judicial o los municipios que se mencionan en los Estatutos. La elección se celebra mediante sufragio universal, directo y secreto, y con arreglo a un sistema de representación proporcional.
- El derecho de sufragio activo se atribuye a los mayores de dieciocho años que tengan residencia en cualquiera de los municipios de la CC.AA.
- Los miembros de los Parlamentos autonómicos que no están sujetos a mandato imperativo tienen reconocido, en los mismos términos que los de las Cortes Generales, la inviolabilidad por las opiniones manifestadas durante el mandato y por los votos emitidos. Respecto a la inmunidad, a los parlamentarios autonómicos solo les corresponde una inmunidad parcial que se concreta en que no sean detenidos ni retenidos, si no en los casos de flagrante delito, y un fuero especial consistente en que su inculpación, prisión, procesamiento, y juicio corresponde al TSJ de la CC.AA. y, fuera de este ámbito territorial, a la Sala de lo Penal del TS.
- En virtud de los poderes de autonormación y organización que los Estatutos reconocen a las Asambleas, se remite a los reglamentos internos de éstas todo lo relativo al régimen de su funcionamiento.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Las Asambleas autonómicas se disuelven por expiración del término de su mandato y además por la falta de designación del Presidente de la CC.AA. en los términos previstos, normalmente de dos meses. Sólo el Estatuto vasco prevé la posibilidad de que el Presidente del Gobierno autónomo pueda disolver la Asamblea.

4.2. GOBIERNO EJECUTIVO AUTONÓMICO

Las funciones ejecutivas de las CC.AA. se asignan al Presidente, al Consejo de Gobierno y a los Vicepresidentes y Consejeros.

- Presidente. Máximo representante de la CC.AA.
 - Ostenta la representación ordinaria del Estado.
 - Designado por la Asamblea en los términos propios de los sistemas parlamentarios. Al igual que su cese.
 - Designa y cesa a los miembros del Consejo de Gobierno.
 - Dirige y coordina las actuaciones del Consejo de Gobierno, y en general, todo lo que comporta la dirección política y la jerarquía superior de la Administración Autonómica.
 - El cargo es incompatible con cualquier otra función pública o privada, y disfruta de los honores correspondientes a su posición.
- Consejo de Gobierno.
 - Reproduce el esquema del Gobierno de la Nación.
 - Tiene funciones propias de aquél a nivel autonómico.
 - El número de consejeros es variable, (inferior a los de Ministros del Gobierno de la Nación, cuyo status comparten). Siendo nombrados por el Presidente.
 - Ejercen la potestad reglamentaria y la dirección administrativa de un sector de la Administración Autonómica.
 - Casi todas las CC.AA. han optado por dotarse de una organización propia que repite miméticamente la organización estatal con sus niveles centrales de departamentos, direcciones y subdirecciones generales: periférico, con delegaciones provinciales de las consejerías; y también de una administración institucional que es copia de las diversas fórmulas previstas en la Ley de las Entidades estatales autónomas.



TEMA 8

EL MUNICIPIO. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

1. NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL, TIPOLOGÍA DE ENTIDADES LOCALES Y LEGISLACIÓN APLICABLE

La situación de la administración territorial tras la CE 1978 comprende los siguientes niveles: el estatal, provincial y municipal; el de las CC.AA. con la posibilidad de crear niveles de administración por encima del municipio, como la comarca, y otros inframunicipales, como la parroquia civil.

En el marco constitucional, la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) reconoce:

- Entidades locales territoriales necesarias: Gozan de las potestades reglamentaria y de auto-organización, potestad tributaria respecto de los tributos locales, de decisión ejecutoria, sancionadora, y expropiatoria.
 - El municipio. Entidad básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de la correspondiente colectividad.
 - La provincia y la isla. A las que se reconoce la misma autonomía que los municipios para la gestión de los intereses que respectivamente institucionalizan.
- Entes locales no necesarios pero facultativos: Gozan solo de alguna de las potestades anteriores en los términos que dispongan las leyes autonómicas y de bases de régimen local.
 - Entidades de ámbito territorial inferior al municipio: para la administración descentralizada de núcleos de población separados: caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, u otros análogos que establezcan las referidas leyes.
 - Entidades de ámbito territorial superior al municipio:
 - Las comarcas u otras entidades que agrupan varios municipios cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.
 - Las áreas metropolitanas, en que se integran los municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.
 - Las mancomunidades, creadas mediante asociación voluntaria de municipios para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia.

La legislación aplicable:

- La Constitución de 1978.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 39/1988 de Haciendas Locales.
- Leyes 11/1999, de 21 de abril, y 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local que establece un régimen especial de organización para los grandes municipios.
- LO 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Carta Europea de la Autonomía Local, de 1985, aprobado en el seno del Consejo de Europa, y ratificada por España en 1988. Sienta tres principios fundamentales en materia de organización:
 - La consulta previa a las propias colectividades afectadas en caso de alteración de sus límites territoriales.
 - La dotación a las entidades locales del poder de definición de sus estructuras administrativas internas para la adecuación de éstas a sus necesidades específicas y la consecución de una gestión eficaz.
 - El derecho de cooperación y de asociación de las entidades locales entre sí, para el cumplimiento de tareas de interés común.

2. EL MUNICIPIO. CONCEPTO Y NATURALEZA

Art. 137 CE: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.*

Art. 1.1. LBRL: *“Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”.* Atribuyéndoles personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

La concepción natural del municipio no es una calificación inocente, desprovista de consecuencias. Si los municipios son algo natural, cualquier reforma de su estructura se convierte en un atentado al orden preestablecido por la propia naturaleza, frenando *ab initio* cualquier intento de reestructuración global de la Administración Local. Esto supone una concepción inmovilista. Aunque, más reaccionaria aún es la actual presentación del municipio como instancia de poder y gobierno al mismo nivel del Estado y de las CC.AA.

3. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

El art. 11.2 LBRL establece como elementos del municipio: el territorio (término municipal), la población y la organización.

3.1. EL TÉRMINO MUNICIPAL Y SUS ALTERACIONES

El término municipal es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias. Cada municipio pertenece a una sola provincia.

La regulación de la creación, supresión y alteración de los municipios es tributaria de la concepción natural del municipio, así la intangibilidad de su número y extensión, contemplado sólo cambios puntuales a través de la modesta y limitada técnica de la alteración de términos municipales.

La ley exige el respeto de los límites provinciales. En todo caso las alteraciones en los términos municipales pueden tener lugar por:

- La fusión de municipios limítrofes a fin de constituir uno nuevo.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Procede cuando todos los municipios presentan características de población y riqueza similares.
- La segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir otro independiente o para agregarlo a otro limítrofe.
- La incorporación de uno o más municipios a otros limítrofes, con el resultado de la desaparición de los primeros.
 - Procede cuando de entre los municipios afectados hay uno mayor o preponderante.

Respecto de la supresión, debe ser con consentimiento de los municipios puede darse:

- Como medidas de fomento consistentes sobre todo en ayudas económicas.
- Por su imposición forzosa que nunca se utiliza. Los supuestos que legitiman esta medida son:
 - Cuando, como consecuencia del desarrollo urbano, se unan los respectivos núcleos de población.
 - Cuando separadamente carezcan de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos obligatorios.
 - Cuando no exista voluntad efectiva de autogobierno, puesta de manifiesto por la falta de presentación de candidaturas en las elecciones municipales o por la ausencia de funcionamiento del régimen de concejo abierto.
 - El descenso acusado y progresivo de su población, o la disminución sustancial del territorio como consecuencia de obras públicas.

Los procedimientos de incorporación o fusión pueden comenzar de oficio por decisión de la Administración regional e imponerla en contra de la voluntad de los vecinos. La decisión final se atribuye de ordinario mediante decreto al Gobierno de la CC.AA. sin necesidad de ley, sea cual sea la alteración de que se trate, y aunque se cuente con la voluntad conforme de los municipios afectados.

- Solución intermedia: exigir la ley solo en el caso de que haya oposición municipal. Si no la hay, el Consejo de Gobierno puede resolver por decreto. Si la hay, debe tramitar el procedimiento correspondiente y elaborar un Proyecto de Ley para su remisión al respectivo Parlamento regional. Así ocurre en Galicia, Asturias y Cataluña.
- En Madrid y Andalucía, en todo caso la decisión es del Consejo de Gobierno mediante decreto. Pero si hay oposición de los municipios, el Gobierno necesita el previo pronunciamiento favorable del Parlamento regional.
- Los municipios, con independencia de su población y colindantes dentro de la misma provincia, podrán acordar la fusión mediante convenio, que solo requiere ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados.
 - El municipio surgido queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos que le corresponda por razón de su aumento de población, y durante al menos los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Plazo que se podrá prorrogar por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.
 - Conllevará la integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos, del municipio fusionado.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- El órgano del gobierno del nuevo municipio resultante estará constituido transitoriamente por la suma de los concejales de los municipios fusionados en los términos previstos en la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- La adopción de los acuerdos del Pleno siempre que traigan causa de una fusión, será por mayoría simple de los miembros de la corporación.

La LO 27/2013 de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local, dificulta la creación de nuevos municipios, que solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de la menos 5000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados. No deberá alterar los límites provinciales y requerirá audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los consejos de Gobierno de las CC.AA., así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera y puesta en conocimiento de la AGE.

3.2. LA POBLACIÓN MUNICIPAL

Art. 15 LBRL: *“La población está constituida por el conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal”*. Su regulación parte de la obligación de todo español o extranjero residente de empadronarse en el municipio en el que resida habitualmente, bajo la sola sanción de quedar privado del ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo.

Para adquirir la condición de residencia se requiere la voluntad de inscribirse en un municipio mediante el empadronamiento, adquiriendo la condición de vecino en el mismo momento.

Al Padrón Municipal pueden también acceder los extranjeros. No obstante, la inscripción no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España.

El Padrón se define como un registro administrativo donde constan los que se autocalifican de vecinos del municipio, y las inscripciones en el mismo constituyen prueba de la residencia en el municipio y de la residencia habitual en el mismo; prueba que, en cualquier juicio que se discuta la residencia habitual, no puede ser otra que una presunción iuris tantum que admite prueba en contrario.

La formación, actualización y custodia del Padrón corresponde al Ayuntamiento, quienes están obligados a mantenerlo actualizado debido a la estrecha vinculación con el sistema electoral.

Son derechos de los vecinos:

- Derecho de sufragio activo y pasivo.
- Participar en la gestión municipal.
- Utilizar los servicios públicos municipales.
- Acceder a los aprovechamientos comunales.
- Ser informado de los expedientes municipales.
- Pedir la consulta popular.
- Exigir el establecimiento del correspondiente servicio público si tuviere carácter obligatorio.
- Ejercer la iniciativa popular.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web

<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos reglamentarios en materias de la competencia municipal.
 - Deberán ir suscritas por al menos el 20% de vecinos (municipios de <5000 habitantes), o del 10% (municipios >20001 habitantes).
 - Deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno.
 - Requerirá informe de legalidad del Secretario del Ayuntamiento, e informe del interventor, cuando afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del Ayuntamiento.
- Asociaciones de vecinos, para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos.

Los residentes:

- Gozan de derecho del sufragio activo en las elecciones municipales siempre que sus respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un Tratado.
- Gozan de derecho del sufragio pasivo quienes, sin haber adquirido nacionalidad española, tenga la condición de ciudadano de la Unión Europea, y reúna los requisitos para ser elector y haya manifestado su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España.

Del número de vecinos depende la regulación de una serie de materias:

- Determinación de obligaciones mínimas o de prestación de servicios (art. 26 LBRL).
- Existencia o no de ciertos órganos (art. 20 LBRL).
- Sometimiento del municipio al régimen previsto para los municipios de gran población o pequeños municipios.
- Consecuencias sobre el régimen electoral o el número de miembros de las corporaciones locales.

3.3. EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

En España se destaca la figura del alcalde como órgano con funciones propias y distintas del pleno del Ayuntamiento.

El art. 149 CE y la LBRL establecen que, salvo en los municipios con régimen de concejo abierto, el Gobierno y la Administración municipal corresponde al Ayuntamiento, integrado por el alcalde, elegido por los concejales, y estos elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto por los vecinos. Podrá contar con órganos de apoyo como los tenientes de alcalde, la Junta de Gobierno Local y otros de colaboración y de control en que habrán de estar representados todos los grupos políticos.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, establece un sistema de gobierno municipal para aquéllos de gran población. Sistema análogo al del Gobierno de la Nación, donde el pleno hace las veces de Congreso de los diputados, y el alcalde y la junta de gobierno local, las funciones propias del Gobierno. A estos efectos, son municipios de gran población:

- Los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- Los municipios capitales de provincia cuya población supere los 175.000 habitantes.
- Previa decisión de las Asambleas Legislativas, a iniciativa de los ayuntamientos:
 - Los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

3.3.1. Organización y estructura de los municipios de régimen común, gran población y pequeños municipios y régimen de Concejo abierto

Organización y estructura de los municipios de régimen común:

- Existen: El alcalde, los tenientes de alcalde y el pleno, así como la comisión especial de cuentas.
- La junta de gobierno local, integrada por el alcalde y un número de concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por el alcalde, dando cuenta al pleno.
- Las comisiones informativas, que contarán con la representación de todos los grupos políticos, como:
 - Órganos para el estudio, informe, o consulta de los asuntos que han de ser sometidos en el Pleno.
 - Órganos para el seguimiento de la gestión del alcalde, de la junta de gobierno local y los concejales que ostenten delegaciones.
- La Comisión Especial de Cuentas que deberá existir en todos los ayuntamientos. Integrada por miembros de los grupos políticos con la misión de elaborar un informe sobre las cuentas anuales de la corporación con carácter previo a la elevación al Pleno municipal para su aprobación. Será sometido a información pública a efectos de reclamaciones, reparos u observaciones pertinentes.
- La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones. Existirá sólo cuando el pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o así lo disponga el Reglamento orgánico.
- Las CC.AA. como los municipios, en sus reglamentos orgánicos, pueden establecer una organización municipal complementaria.

Organización y estructura de los municipios de gran población:

- El Pleno estará formado por el alcalde y los concejales. Contará con un secretario general y dispondrá de comisiones que estarán formadas por los miembros que designen los grupos políticos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno.
- El alcalde y los tenientes de alcalde, que lo sustituirán en caso de ausencia, vacante o enfermedad.
- La junta de gobierno local, bajo la presidencia del alcalde, colabora de forma colegiada en la función de dirección política que a este corresponde, y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas. Su composición difiere del régimen común:
 - El alcalde podrá nombrar como miembros de la JGL a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el alcalde. Sus derechos económicos y prestaciones sociales serán las de los miembros electivos.
- El Consejo Social de la Ciudad. Integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales profesionales y de vecinos más representativas, correspondiéndoles las funciones que determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de informes, estudios y propuestas en



materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad, y grandes proyectos urbanos.

- La Comisión de Sugerencias y Reclamaciones, órgano colegiado, que podrá supervisar la actividad de la Administración municipal, dando cuenta al Pleno, mediante un informe anual, de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales. Formada por representantes de todos los grupos que integren el Pleno de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo.
- Distritos. Divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio. Presididos por un concejal.
- La asesoría jurídica. Para la asistencia legal al alcalde, la JGL y órganos directivos. Comprendiendo el asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio del Ayuntamiento. Su titular será nombrado y separado por la JGL, entre personas licenciadas en Derecho que sean funcionario local con habilitación de carácter nacional, o funcionario de carrera del Estado.
- Órgano especializado en el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos de ingresos de Derecho público que sean competencia municipal; el dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales y la elaboración de estudios y propuestas en materia tributaria.
 - Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa. Cabiendo la interposición del recurso contencioso-administrativo.
 - Formado por número impar, mínimo tres, designados por el Pleno, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que legalmente lo integren, de entre personas de reconocida competencia técnica, dotándoles de garantías frente a ceses arbitrarios.

Organización y estructura de los municipios en régimen de concejo abierto:

- Régimen aludido en el art. 140 CE, aplicable a pequeños municipios que tradicionalmente cuenten con este sistema. O a aquellos, que por sus circunstancias lo hagan aconsejable, mediante decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento, previa petición mayoritaria de los vecinos y aprobación por la CC.AA.
- El alcalde y una asamblea vecinal, compuesta por todos los electores, tienen atribuidos el gobierno y la administración municipal.
- Su funcionamiento se ajusta a los usos, costumbres y tradiciones locales, y en su defecto, a lo establecido en la LBRL y las leyes de las CC.AA. sobre régimen local.
- Las leyes de las CC.AA. podrán establecer regímenes especiales, distintos del anterior, para municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable.

3.3.2. El pleno del ayuntamiento

El Pleno es el órgano supremo que encarna la voluntad municipal, democráticamente establecida por la elección popular de todos sus miembros: el alcalde y los concejales.

La LBRL remite a la LO 5/1985 Régimen Electoral General, el procedimiento para la elección de los concejales, los supuestos de inelegibilidad e incapacidad, y la duración de su mandato:



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- El número de concejales. Variable en función de la población de residentes.
 - Cinco concejales para los municipios <250 residentes.
 - Hasta veinticinco concejales para los municipios entre 50.001 y 100.000 residentes.
 - Un concejal más por cada 100.000 residentes.
- Procedimiento de elección: Sistema de listas completas y cerradas, que prima absolutamente a los partidos políticos en contra de la mucho más personificada elección que comportan la técnica de las listas abiertas con posibilidad de que los electores confeccionen las listas a su gusto.
 - Excepción de la ley electoral: Para municipios de población entre 100 y 250 habitantes: cada partido, coalición, federación o agrupación podrá presentar una lista con un máximo de cinco nombres. Cada elector podrá dar su voto a un máximo de cuatro entre los candidatos proclamados. El recuento ordenará de mayor a menor los candidatos electos hasta completar el número de cinco concejales. Resolviéndose por sorteo el empate.
- Competencias. La LBRL potencia al alcalde reduciendo el Pleno a un órgano de dirección política y de control. Reforzando, como contrapartida, las funciones de control del Pleno mediante una mayor frecuencia de sus sesiones ordinarias y se establece el carácter de preceptivo de las comisiones informativas.
 - Las competencias del Pleno en los municipios con régimen común son:
 - Normativas. Aprueba: reglamento orgánico del Ayuntamiento, las ordenanzas municipales y los planes de urbanismo en su fase inicial.
 - Fiscalizadoras o de control, sobre los órganos municipales.
 - Organizativas, sobre la participación del municipio en organizaciones supramunicipales, sobre la forma de gestión de los servicios, y aprobación de la plantilla de personal.
 - Financieras: determinación de los tributos municipales, disposición de los gastos, o la enajenación y adquisición de bienes.
 - Cuasi-jurisdiccionales: como el planteamiento de conflictos de competencia a otras administraciones, o la decisión sobre el ejercicio de acciones ante los tribunales en materia de competencia plenaria (no atribuidas al alcalde).
 - Respecto del Pleno de municipios de gran población:
 - Posibilidad de que el alcalde delegue la presidencia de este en cualquier concejal.
 - Supresión de las funciones ejecutivas o administrativas del Pleno, concentrándose en órganos de tal naturaleza.
 - Posibilidad de delegar funciones resolutorias en las Comisiones.
 - Configuración del Pleno como un verdadero órgano de control sobre los órganos ejecutivos. De confrontación de la política municipal y de adopción de las decisiones estratégicas.

3.3.3. El ejecutivo municipal: el Alcalde, naturaleza, elección, funciones, competencias

La novedad de la LBRL fue privar al alcalde de la condición de representante del Estado en el municipio, ni tampoco de la respectiva CC.AA. Para su elección, el art. 140 CE ofrece la alternativa de elección por concejales o directa por vecinos. La LOREG, optó por la primera opción:

- El alcalde es elegido por los concejales, de entre ellos, por mayoría absoluta, pero de entre aquéllos que hubiesen encabezado una de las listas electorales.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- En caso de no obtener mayoría absoluta, será proclamado alcalde el concejal que encabece la lista más votada. En caso de empate, se resolverá por sorteo.
- Pueden ser elegibles: los españoles y residentes extranjeros comunitarios, mayores de edad, que poseyendo cualidad de elector, lo sean conforme a los arts. 6 y 177 LOREG.
- La duración del cargo será de cuatro años desde la fecha de su elección.
- Respecto al cese:
 - Moción de censura, como técnica de destitución del alcalde. Suscrita por al menos la tercera parte de los concejales, debiéndose proponer un candidato alternativo que hubiera figurado entre los tres puestos de las listas electorales. Debe ser aprobada por mayoría absoluta. Ningún concejal puede suscribirse durante su mandato a más de una moción de censura.
 - Cuestión de confianza:
 - Vinculada a la aprobación o modificación de los asuntos:
 - Presupuestos anuales.
 - Reglamento orgánico.
 - Ordenanzas fiscales.
 - Aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal.
 - Requisito previo: haber sido el asunto debatido en el Pleno y no haber obtenido mayoría necesaria para su aprobación.
 - En caso de no aprobarla, el alcalde cesará automáticamente, quedando en funciones.
 - La vacante en supuestos distintos, se resuelve con la sustitución por el siguiente que encabezara la lista en que figurara el alcalde, salvo renuncia.
- Funciones y competencias:
 - Presidente de la corporación. Convoca y preside las sesiones del Pleno, de la JGL, y de cualesquiera otros órganos municipales. Decide los empates con voto de calidad.
 - Representa al Ayuntamiento frente a terceros y en los tribunales.
 - Jefe del Ejecutivo o Gobierno municipal: dirige el Gobierno y la Administración municipal, ordena la publicación y hace cumplir los acuerdos del Pleno, nombra los tenientes de alcalde, inspecciona e impulsa los servicios y obras municipales, ejerce una cierta potestad reglamentaria a través de los bandos, decretos e instrucciones.
 - En materia económica, la gestión ordinaria y dispone los gastos dentro del presupuesto y concierta operaciones de crédito y adquisiciones de bienes, siempre que su importe no supere el 10% de sus recursos ordinarios, y dentro de la misma cuantía, celebra contratos y otorga concesiones administrativas.
 - En materia de personal: ejerce la jefatura de los funcionarios, contratados laborales, y de la policía municipal; aprueba la oferta de empleo público de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno; las bases de las pruebas para la selección del personal, los concursos de provisión de puestos de trabajo; distribuye las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas; acuerda la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno.
 - La competencia urbanística de gestión: aprobación de los instrumentos de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidos al Pleno, así como la expedición de licencias.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web

<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia. Y en caso de urgencia, en las del Pleno.
- Es el órgano sancionador del Ayuntamiento pro las faltas de desobediencia de su autoridad, o por infracción de las ordenanzas municipales.
- Le corresponde el ejercicio de todas aquellas otras atribuciones que la legislación del estado o de las CC.AA. asigne al municipio y no estén reservadas al Pleno u otros órganos.
- Puede delegar sus funciones en los tenientes de alcalde, y en la JGL. Se excluye de la delegación:
 - Convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la JGL.
 - Decidir los empates con el voto de calidad.
 - La concertación de operaciones de crédito.
 - La jefatura superior de todo el personal.
 - La separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral.
 - Dictar bandos, aprobar instrumentos de desarrollo urbanístico y planes urbanísticos.
 - Ejercicio de las acciones judiciales.

Los tenientes de alcalde tienen por misión sustituir al alcalde en los casos de vacante, ausencia o enfermedad. Son nombrados y revocados por el alcalde, entre los miembros concejales de la JGL, y donde esta no exista, de entre los concejales.

3.3.4. La Junta de Gobierno Local.

La JGL, al servicio del alcalde, comparte el ejecutivo local y tiene distinta composición y funciones en los municipios de régimen común y en los de gran población:

- En los de régimen común:
 - Se integra por el alcalde y un número de concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por el alcalde, dando cuenta al Pleno.
 - Le corresponde:
 - La asistencia al alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.
 - Carece de competencias propias, correspondiéndole al alcalde ejercerlas, sin perjuicio de las delegaciones especiales que pueda realizar en favor de cualquier concejal, aun no perteneciendo a la JGL.
- En los de gran población:
 - Tiene, como el alcalde, consideración de órgano superior.
 - Se integra de los concejales, cuyo número no podrá exceder un tercio del número legal de miembros del Pleno, incluido el alcalde. Sino que además, el alcalde podrá nombrar personas no electas que no ostenten la condición de concejales, siempre que el número de éstos no supere un tercio de los miembros de la Junta, excluyendo el alcalde.
 - Pueden asistir a las sesiones del Pleno. Respondiendo ante el mismo, de su gestión de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión. La Ley impone el secreto de las deliberaciones de la JGL.
 - Entre sus atribuciones propias:



- Aprobar los proyectos de ordenanzas y los reglamentos, el proyecto de presupuesto, y los proyectos de instrumentos de ordenación urbanística (cuya aprobación definitiva corresponde al Pleno).
- Aprobar definitivamente los instrumentos de desarrollo del planeamiento general no atribuidos expresamente al Pleno.
- Aprobar los instrumentos de gestión urbanística y los proyectos de urbanización.
- Otorgar licencias, contrataciones y concesiones.
- Autorizar y disponer gastos en materia de su competencia.
- Gestionar el personal.
- Nombrar y cesar a los titulares de los órganos directivos de la Administración municipal.
- Ejercitar las acciones judiciales y administrativas en materia de su competencia.
- Potestad sancionadora municipal.
- Las ampliadas por la Ley 27/2013, reforzando sus competencias frente al pleno. Cuando el pleno no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en la ley, la JGL tendrá como competencia:
 - El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.
 - Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio, y los planes de ajuste a los que se refiere la LO2/2012, de 27 de abril.
 - Los planes de saneamiento de la corporación local o los planes de reducción de deudas.
 - La entrada de la corporación local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la LO2/2012, de 27 de abril, y en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el RDL 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.
- Podrá delegar parte de esas competencias en los tenientes de alcalde, en los demás miembros de la JGL, en los coordinadores generales, directores generales y órganos similares.

4. INFRA Y SUPRAMUNICIPALIDAD

La LBRL las califica como dispositivas, siendo: las entidades locales menores, las mancomunidades de municipios, las áreas metropolitanas, y las comarcas.

4.1. ENTIDADES LOCALES MENORES

Son entes locales de ámbito inferior al municipio que se constituyen sobre núcleos de población separados. Gozan de personalidad jurídica independiente del municipio en que están enclavadas.

La regulación de las entidades locales menores corresponde a las leyes autonómicas, y las siguientes reglas como legislación básica:

- La constitución de nuevas requiere:



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Petición escrita de la mayoría de los vecinos residentes en el territorio que haya de ser base de la entidad, o, acuerdo del Ayuntamiento.
- Información pública vecinal.
- Informe del Ayuntamiento.
- Resolución definitiva por el Consejo de Gobierno de la CC.AA. fijando la norma el límite de la imposibilidad de constituirse en entidad local el núcleo territorial en que resida el Ayuntamiento.
- La entidad cuenta con:
 - Alcalde pedáneo. Un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa. Le corresponde:
 - Convocar y presidir la asamblea.
 - Dirigir las deliberaciones y decidir los empates con su voto de calidad.
 - Hacer cumplir y ejecutar sus acuerdos.
 - Aplicar el presupuesto, pagos y rendir cuentas de su gestión.
 - Vigilar la conservación de caminos rurales, fuentes públicas y montes así como lo servicios de policía urbana y de subsistencias.
 - Las demás que le atribuyan las leyes y las no reservadas a otros órganos.
 - Asamblea. Un órgano colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de concejales que integran el respectivo Ayuntamiento. Le corresponde:
 - Aprobación de los presupuestos y ordenanzas de exacciones.
 - Censura de cuentas.
 - Reconocimiento de créditos, administración y conservación de bienes y derechos propios de la Entidad.
 - Regulación del aprovechamiento de bienes comunales.
 - Acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa que deberán ser ratificados por el Ayuntamiento respectivo.
- Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.
- A partir de la LO27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (disposición transitoria 5ª), ya no es posible crear entidades locales menores como entes locales con personalidad jurídica propia, sino como forma de organización desconcentrada del municipio para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos, y otros análogos.
- La iniciativa para su creación corresponderá indistintamente a la población o al Ayuntamiento.

4.2. MANCOMUNIDADES, CONSORCIOS

Las mancomunidades son una respuesta a la insuficiencia poblacional o territorial de los pequeños municipios por la vía del asociacionismo, que da lugar a un nuevo ente local que sirve para la ejecución en común de obras y servicios determinados de la competencia de los municipios que la forman.

Art. 44 LBRL: “se reconoce a los municipios el derecho de asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras o servicios determinados de su competencia”. Conseguir así paliar el problema de la falta de recursos de los municipios para afrontarlos.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

La ley reconoce a la mancomunidad personalidad jurídica y capacidad para el cumplimiento de sus fines específicos. Su creación exige el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno de los Ayuntamientos interesados, previa información pública por plazo de un mes (cuando estén implicados municipios de distintas provincias, habrá de darse audiencia a las diputaciones provinciales respectivas).

Los estatutos deberán expresar los municipios que comprenden; lugar en que radiquen sus órganos de gobierno y administración; el número y forma de designación de los representantes de los Ayuntamientos que han de integrar los órganos de Gobierno de la misma; los fines de la mancomunidad; los recursos económicos; el plazo de vigencia; el procedimiento para modificar los estatutos; y las causas de disolución.

En defecto de previsión estatutaria, le corresponderán todas las potestades necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y de acuerdo con la legislación aplicable a dichas potestades. Siendo límite competencial la imposibilidad de que la mancomunidad pueda asumir la totalidad de competencia asignadas a los respectivos municipios.

La aprobación de los estatutos seguirá el procedimiento determinado por la legislación de las CC.AA. y siguientes reglas:

- La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.
- La diputación o diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.
- Los plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.
- El mismo procedimiento se seguirá para la modificación o supresión de las mancomunidades.

Los órganos de gobierno serán representativos de los Ayuntamientos mancomunados en la forma que determinen sus respectivos estatutos. Y de forma supletoria, que los órganos de gobierno o juntas de mancomunidad estarán integrados por un presidente, un vicepresidente que lo sustituya, elegidos por y entre los vocales representantes de cada uno de los municipios, que lo serán en un número mínimo de dos. Los cargos de secretario, interventor y tesorero habrán de ser desempeñados por funcionarios con habilitación nacional.

El consorcio local, supone la presencia en la agrupación de entes públicos, y la integración de particulares sin ánimo de lucro. Según el art. 37 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1995: *“las corporaciones locales podrá constituir consorcios con entidades públicas de diferente orden para instalar o gestionar servicios de interés local”*. Art. 87 LBRL: *“el consorcio local es una organización que pueden constituir las autoridades locales con otras Administraciones públicas para fines de interés común, o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persiguen fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas”*.

Goza de personalidad jurídica propia, y se rige por el estatuto. Deberá crear una organización específica para el cumplimiento de sus fines, que puede ser cualquiera de las organizaciones previstas en las formas de gestión de servicios “sustituyendo a los Entes consorciados”. Dando a entender que los estatutos del consorcio podrán prever la creación de un aparato propio de gestión, o dar origen a un ente instrumental, o bien adjudicarse el servicio a un concesionario o arrendatario según las diversas formas de gestión indirecta de los servicios locales.

4.3. LA COMARCA



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web

<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

La comarca está formada por una agrupación de municipios cuyas características, geográficas o humanas, determinan la existencia de intereses comunes que precisan de una gestión propia o la prestación de servicios de dicho ámbito.

La reivindicación de la comarca está presente en numerosos documentos del nacionalismo catalán. Su éxito se explica por:

- Tras la CE 1978, y la previsión del art. 141.1 de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.
- El prestigio autonomista catalán ha llevado a imitaciones sin fundamento de su regulación estatutaria de las comarcas a casi todos los estatutos de las demás CC.AA.

La LBRL establece una limitación para todas las CC.AA. salvo Cataluña: *“la imposibilidad de crear la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los municipios que deberían agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente”*.

El final que se prevé es el establecimiento de una organización supramunicipal e infraprovincial: la comarca, en Cataluña (proceso iniciado por la Ley 6/1987, de 4 de abril, con la creación de 38 comarcas). Éstas, tendrán competencias sobre aquellas materias que las leyes determinen y sobre ordenación del territorio y urbanismo, sanidad, servicios sociales, cultura, deportes, enseñanza, salubridad pública, y medio ambiente.

Los órganos de gobierno de la comarca so: el Pleno, el presidente y la Comisión Especial de Cuentas.

La creación de las comarcas nunca podrá suponer la pérdida por los municipios de sus competencias propias (art. 25 LBRL). Limitación carente de sentido pues de eso se trata, absorber competencias para hacer más rentables los servicios.

El ámbito territorial de la comarca será determinado en las leyes de las CC.AA. que también fijarán la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, recursos y competencias.

4.4. LAS ÁREAS METROPOLITANAS

El art. 43.2 LBRL define las áreas metropolitanas como *“entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hagan necesario la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”*.

Fueron creadas con anterioridad a la CE 1978 como organismos dependientes de la AGE, salvo la de Barcelona que fue creada como entidad local. Ninguna de ellas satisfizo a los nuevos gobiernos de las CC.AA. por lo que acabaron suprimiéndolas.

Su eventual creación deberá hacerse mediante ley de las CC.AA. previa audiencia de la AGE, de los Ayuntamientos y diputaciones afectadas. Dicha ley determinará:

- Su organización.
- Régimen económico y de funcionamiento.
- Garantizará la participación de todos los municipios integrados en el área en la toma de decisiones.
- Una justa distribución de cargas entre todos ellos.
- Los servicios y obras de prestación y realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.



Derecho Administrativo I

Tema 8

Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>



TEMA 9

LA PROVINCIA

1. LA PROVINCIA. CONCEPTO Y ELEMENTOS

Tras el absolutismo monárquico, y mediante el Real Decreto de Javier de Burgos de 30 de noviembre de 1833, el territorio nacional queda dividido en 50 provincias.

La CE 1978 (art. 141) recoge la doble naturaleza de la provincia:

- Como entidad local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de municipios.
- Como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, equiparándola así a los municipios y a las CC.AA. No obstante, en las CC.AA. uniprovinciales, la provincia ha aceptado su desaparición como ente local por integración en la CC.AA. respectiva (STC 28 de julio de 1981).

Modelos de provincia, además de la provincia del régimen común:

- Desaparición de la provincia por integración en las CC.AA. uniprovinciales no insulares (Madrid, La Rioja, Cantabria, Murcia, Navarra y Asturias), que asumen las competencias, medios y recursos de las diputaciones provinciales, que quedarán integradas en ellas con los siguientes efectos:
 - Disolución de los órganos políticos de la diputación.
 - Integración de la Administración provincial en la autonómica, con asunción por esta de todas las competencias y recursos.
 - Sucesión de la comunidad en las relaciones jurídicas de la diputación provincial.
- Organización provincial fuerte. Modelo de potenciación de la provincia, en perjuicio de un mayor desarrollo de la Administración central del Gobierno.
 - Responden a este modelo la Comunidad Autónoma Vasca, Navarra y en los archipiélagos Canario y Balear, donde el notable protagonismo de la provincia ha abocado a una especie de federalismo provincial.
- Organización provincial débil. Situación y tendencia de las provincias catalanas, condenadas a mínimos competencias por un doble cerco:
 - La potenciación máxima del centralismo de la Generalidad.
 - La creación de otro nivel territorial intermedio entre la provincia y los municipios: la comarca.

Tras la creación de las CC.AA., la provincia y su capital han aumentado su papel como gran centro burocrático e institucional. Además, de lo que resta de presencia del Estado, en las capitales de provincias se ha instalado la administración periférica de las CC.AA. cuyas consejerías están presentes a través de delegaciones que han sustituido a las anteriores estatales cuyas competencias asumieron.

En cuanto al territorio y población de la provincia, al ser la provincia una agrupación de municipios, sus elementos territoriales y demográficos vienen dados por la suma del territorio y población de los municipios que comprende. El mismo art. 141 CE establece la cautela de que cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.



1º TEMA 10

COMPETENCIA Y RÉGIMEN DE LAS CORPORACIONES LOCALES

1. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

El grado de autonomía de las entidades locales depende de dos variables:

- Las competencias que tienen garantizadas como propias frente al Estado u otras corporaciones territoriales superiores.
- La mayor o menor independencia en su ejercicio.

La autonomía de éstos no puede ser total porque cada entidad local opera en un territorio y una población sobre la que también tienen competencias y responsabilidades el Estado y otros entes territoriales superiores. Competencias estas últimas que deben ser consideradas como prioritarias, pues expresan la voluntad mayoritaria de los ciudadanos en la gestión y defensa de intereses más generales que los simplemente locales.

1.1. ANTECEDENTES

Históricamente, no puede hablarse en España de una verdadera autonomía de los municipios y provincias por la falta de un núcleo de competencias exclusivas y privativas a cubierto de las intervenciones estatales, como por el excesivo grado de control y tutelas que el Estado ha ejercido sobre ellos.

En España, el municipio del Antiguo Régimen se centraba en la administración de los bienes propios y los bienes del común, para asegurar los abastecimientos. El alcalde era autoridad real que ejercía funciones judiciales, incluso penales, de primera instancia.

La CE 1812 abordó la cuestión de las competencias locales en términos ambiciosos poniendo a cargo de los Ayuntamientos: la policía de salubridad y seguridad de las personas y bienes de los vecinos, la conservación del orden público, la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, el repartimiento y recaudación de las contribuciones, el cuidado de todas las escuelas de primeras letras, de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato, la promoción de la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les fuera útil y beneficioso. Pasando el resto de Constituciones españolas de regular esta cuestión.

1.2. REGULACIÓN TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y REGULACIÓN EN LA LBRL

La CE 1978 tampoco estableció una tabla competencial local, sino que todas las competencias públicas las reparte entre Estado y las CC.AA., limitándose a establecer que los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos (art. 137).



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web
<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

Por STC 28 de julio 1981, el TC deja sin decidir de forma clara si la autonomía local supone una tabla de competencias exclusivas de cada ente local, o si por el contrario, la autonomía de estos no es otra cosa que un derecho de participación en cada materia o sector de actividad pública según el respectivo círculo de sus locales intereses. Ambas soluciones caben en dicha sentencia:

- *“El art. 137 exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que son necesarias para satisfacer el interés respectivo”.*
- *“Concretar este interés en relación a cada materia no es fácil, y en ocasiones, solo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio”.*
- La matización final: *“La autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación de intereses locales y supralocales”.*

La idea matriz de la LBRL 1985 es la de asegurar una cuota de participación competencia en las competencias atribuidas a órganos superiores. Dicha participación debe tener en cuenta una composición equilibrada de los siguientes factores:

- La necesidad de la garantía suficiente de la autonomía local.
- La exigencia de armonización de esa garantía general con la distribución territorial de la disposición legislativa sobre las distintas materias o sectores orgánicos de acción pública.
- La imposibilidad material de la definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración local, desde la legislación de régimen local.

Faltando una enumeración de competencias municipales en la CE, su limitación debe estar en la legislación local. Una delimitación que nunca será cabal y suficiente, como dice el TC, que deberá completarse con las competencias que las leyes sectoriales reserven a los municipios, y en su caso a las provincias, al regular específicos ámbitos de intervención administrativa cuando en ellos se reconozcan intereses locales.

1.3. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA DE LOS ENTES LOCALES Y SU DEFENSA ANTE EL TC

La Ley Orgánica de 21 de abril, aprobada en Estrasburgo (15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988) modifica la LOTC para que puedan ser objeto de impugnación ante éste, por parte de los Entes locales, aquellas leyes del Estado o de las CC.AA. que pudieran no resultar respetuosas de dicha autonomía.

Están legitimados para plantear el conflicto:

- Los municipios o provincias que sean únicos destinatarios de la correspondiente ley.
- Si la ley es general, un séptimo del número de municipios del ámbito territorial a que afecte aquella.
- La mitad de las provincias en el mismo ámbito.

Siendo necesario:

- El acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales recurrentes con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Con carácter preceptivo y no vinculante, un informe del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente CC.AA., según el ámbito territorial corresponda a varias o una sola CC.AA.

Planteado el conflicto, el TC podrá:

- Acordar mediante auto motivado la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables, o cuando estuviera notoriamente infundada la controversia suscitada.
- Admitirlo a trámite:
 - Dando traslado, en el término de diez días, del mismo a los órganos legislativo y ejecutivo de la CC.AA. de quien hubiese emanado la ley, y en todo caso, a los órganos ejecutivo y legislativo del Estado.
 - La personación y la formulación de alegaciones deberán realizarse en el plazo de diez días.

La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinado, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

La declaración de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá una nueva sentencia si el Pleno del tribunal decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local.

2. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES: RÉGIMEN DE COMPETENCIAS PROPIAS Y DELEGADAS

La LBRL regulaba en términos ampulosos y generosos la legitimación del municipio para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

La Ley 27/2013, de 27 diciembre (art. 25), redacta este precepto más estrictamente: *“El municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”*.

La LBRL clasifica las competencias en propias y las atribuidas por delegación.

2.1. LAS COMPETENCIAS PROPIAS

Dentro de las competencias propias figuran:

- Las competencias de coparticipación en materias sobre las que también ostentan competencias las administraciones superiores.
 - El municipio ejercerá como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las CC.AA. las siguientes materias:
 - Urbanismo.
 - Planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
 - Protección y gestión del patrimonio histórico.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera.
 - Conservación y rehabilitación de la edificación.
- Medio ambiente.
 - Parques y jardines públicos.
 - Gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- Evaluación en información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social.
- Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- Protección de la salubridad pública.
- Cementerios y actividades funerarias.
- Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo.
- Promoción de la cultura y equipamiento culturales.
- Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.
- La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Competencias obligatorias mínimas:
 - En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
 - En los municipios >20.000 habitantes, además de lo anterior: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
 - En los municipios >50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.
 - La Ley 27/2013, elimina la anterior posibilidad de dispensa autonómica de los servicios mínimos para municipios <20.000 habitantes, obligando por otra parte, a la diputación provincial (o entidad equivalente) la coordinación de la prestación de los siguientes servicios (repercutiendo a los municipios los costes de los servicios asumidos):
 - Recogida y tratamiento de residuos.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Limpieza viaria.
- Acceso a los núcleos de población.
- Pavimentación de vías urbanas.
- Alumbrado público.
- Actividades complementarias propias de otras Administraciones Públicas, entre otras:
 - Las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad, y la protección del medio ambiente. Éstas deberán ser ejercidas con autonomía propia (sin sujeción a tutelas y bajo la propia responsabilidad), pero atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas.

La Ley 27/2013 impone las siguientes reglas en la atribución de competencias de coparticipación a los municipios:

- Evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales e ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera, y eficiencia del servicio o la actividad.
- Garantizar que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública y prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones públicas.
- Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

2.2. COMPETENCIAS DELEGADAS

La regulación de las competencias atribuidas al municipio por delegación del Estado y de las CC.AA. queda muy condicionada por la Ley 27/2013, siendo preciso:

- Acreditar que se mejora la eficacia de la gestión pública, se contribuye a eliminar duplicidades administrativas y resulte acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las administraciones afectadas. Por esta vía, los municipios pueden ejercer las funciones de: educación, sanidad y otros servicios sociales y de las que han sido privados.
- La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de la misma, que no podrá ser inferior a cinco años. También, el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos asignados, sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones públicas.
- La Administración delegante solicitará la asistencia de las diputaciones provinciales (o entidades equivalentes) para la coordinación y seguimiento de las delegaciones, y podrá verificarse sobre las siguientes competencias:
 - Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
 - Protección del medio natural.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
- Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la CC.AA.
- Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
- Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- Gestión de las instalaciones culturales de titularidad de la CC.AA. o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del art. 149.1.28ª CE.
- Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la CC.AA. o del Estado.
- Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- Promoción y gestión turística.
- Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
- Liquidación y recaudación de tributos propios de la CC.AA. o del Estado.
- Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la CC.AA. o de la Administración del Estado.
- Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.
- Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la UNED.
- En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio.
 - Los actos del municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.
- La efectividad de la delegación requiere la aceptación por el municipio interesado.
- El cumplimiento de las obligaciones financieras por la Administración delegante facultará a la entidad local delegada, sin perjuicio de ejercer su derecho a la rescisión de la misma, para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que esta tenga con aquella. Además, será necesario que incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización de la AGE a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación.

3. LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES

La LBRL 1985 refleja la complejidad en la delimitación de las competencias provinciales, sobre todo, a raíz de la creación de las CC.AA., de forma tal, que la provincia tiene que atender, como siempre hizo, a los municipios que la integran para compensar sus debilidades, asegurando a este efecto la prestación íntegra y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, por un lado; y por el otro, la provincia es enlace entre los municipios de su territorio y las otras Administraciones superiores, participando en la coordinación de la Administración local con la de la CC.AA. y con la del Estado.

La pretensión es que la provincia sirva de brazo administrativo de las CC.AA. para evitar el nacimiento y desarrollo de una Administración periférica de éstas: no se ha conseguido.

La LBRL 1985, modificada por la Ley 27/2013, declara competencias propias de la provincia:



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Las que atribuya por ley el Estado y las CC.AA.
- La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada.
- La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En los municipios <1.000 habitantes, garantizará la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, y en su caso, supracomarcal; y el fomento o coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios <5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de <20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.
- La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito.
- El ejercicio de funciones de coordinación para la elaboración y seguimiento de los planes financieros.
- Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población <20.000 habitantes.
- La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios <20.000 habitantes.
- El seguimiento de los costes efectivos de los servicios presados por los municipios de su provincia para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.
- La coordinación mediante convenio, con la CC.AA. respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.
- La gestión ordinaria de las competencias autonómicas, que consiste en encomendar a la diputación provincial la ordinaria de servicios propios de la CC.AA. en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. Las diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las CC.AA. Este supuesto plantea los siguientes problemas:
 - El de su constitucionalidad.
 - Saber cuál es la respuesta que en la gestión ordinaria de las competencias autonómicas ha de darse a la imputación de los costes de la actividad, al grado de dependencia de la provincia en la ejecución de las competencias autonómicas, y a las consecuencias en caso de negativa a ejercitarlas o mala gestión.

A los efectos anteriores, la diputación o entidad equivalente:

- Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.
 - Podrá financiarse con medios propios de la diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la CC.AA. y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos.
 - La CC.AA. asegura la coordinación de los planes provinciales, y tanto ésta como el Estado, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de los mismos, mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal pudiendo otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales.
- Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las CC.AA.
- Da soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquellos se las encomienda.

4. EL CONTROL SOBRE LOS ENTES LOCALES

Si los controles y tutelas son muy fuertes, la autonomía desaparece. Por el contrario, si no hay posibilidades de control por los Entes territoriales, se corren los riesgos propios del cantonalismo local.

4.1. LA TUTELA MUNICIPAL EN LA DOCTRINA DEL TC

La vigencia de la CE 1978, así como el pronunciamiento STC 2 febrero 1981, declaró contrarias a la autonomía local las técnicas de tutela propias de la Ley de Régimen Local de 1955.

El TC concreta así sus criterios:

- Es inconstitucional la potestad de suspender o destituir de sus cargos a los presidentes y miembros de las corporaciones locales en caso de mala conducta, así como por motivos graves de orden público, dado el carácter representativo de los mismos.
- Es incompatible con la autonomía local la sustracción de la potestad del municipio de aprobación de los presupuestos. Sin embargo, es constitucional la posibilidad de limitar la asunción de obligaciones.
- Es inconstitucional la regla según la cual en las materias no confiadas a la exclusiva competencia de los municipios y provincias, unos y otras actuarían bajo la dirección administrativa del Ministerio del Interior, pues otorga una potestad de dirección genérica a la AGE, que refleja una concepción acerca de la posición del municipio y la provincia que se opone al concepto de autonomía.
- Es constitucional, la suspensión provisional por el subdelegado del Gobierno de las ordenanzas y reglamentos locales incursos en infracción legal, por tratarse de un control de legalidad de alcance limitado, ya que la suspensión tiene carácter provisional hasta que decida la jurisdicción contencioso-administrativa.

4.2. LA JUDICIALIZACIÓN DE LAS RELACIONES DE CONTROL Y TUTELA

La LBRL regula las relaciones de control y tutela, bajo términos genéricos e inexpressivos, como: relaciones interadministrativas e impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones.

Las condiciones de este débil control del Estado y de las CC.AA. sobre los entes locales, son:

- Requiere asegurar a la instancia controladora de una adecuada información. A este efecto las entidades locales quedan obligadas:



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- A remitir a las Administraciones del Estado y de las CC.AA. copia de los actos y acuerdos de las mismas.
- Remitir información solicitada por el Estado y las CC.AA. sobre la actividad municipal, e incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes.
- La Ley contempla dos supuestos de control gubernativo directo:
 - Se admite la disolución de los órganos de las corporaciones locales, procedimiento a la aplicación de la legislación electoral en relación con la convocatoria de elecciones parciales y a la provisional administración ordinaria de la corporación.
 - Solo posible acordarse en el caso de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de obligaciones constitucionales.
 - La disolución compete al Consejo de Ministros, a iniciativa del Consejo de Gobierno de la CC.AA. o del mismo Consejo de Ministros. Requiriéndose previo acuerdo favorable del Senado.
 - Mientras se constituye una nueva corporación, la administración ordinaria de sus asuntos corresponderá a una comisión gestora designada por la diputación provincial, o en su caso, el órgano competente de la CC.AA., designando al alcalde de entre sus miembros.
 - Supuesto especial, LO 1/2003, de 10 de marzo: considera decisiones gravemente dañosas para los intereses generales: los acuerdos o actuaciones de los órganos de las corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o sus familiares.
 - LBRL prevé la sustitución de la actividad del ente local por la Administración del Estado o de las CC.AA. en el caso de que una entidad local que incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la ley de forma que, tal incumplimiento afectase al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la CC.AA., y cuya cobertura económica estuviese legal o presupuestariamente garantizada.
 - El Estado o la CC.AA. deberá recordar a la Entidad local su cumplimiento, concediendo un plazo, nunca inferior al mes, para su cumplimiento.
 - Transcurrido dicho plazo, permaneciera el incumplimiento, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local.
- Fuera de estos controles, sólo quedan los controles de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para los siguientes casos:
 - Cuando el acto de alguna entidad local infrinja el ordenamiento jurídico.
 - Cuando el acto o acuerdo de la entidad local menoscabe la competencia del Estado o de las CC.AA., interfiera en su ejercicio, o se exceda en la propia competencia.
 - Cabe la impugnación por la entidad local en el plazo de quince días. Debiendo precisar la impugnación: la lesión o extralimitación competencial que la motiva, y las normas legales vulneradas.
 - Cuando el acto o acuerdo atente gravemente al interés general de España. En este caso el delegado del Gobierno, previo requerimiento al presidente de la corporación y en el caso de no ser atendido en el plazo de cinco días, podrá suspender el acuerdo y adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés en el plazo de diez días. Acordada la suspensión



de un acto o acuerdo, el delegado del Gobierno deberá impugnarlo en el plazo de diez días desde la suspensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

4.3. LA ACREDITADA INOPERANCIA DEL CONTROL JUDICIAL

Los municipios han respondido con ingrata insolencia a su nuevo estatus y extraído consecuencias organizativamente inadmisibles, y por ende, que la confianza depositada en el control judicial como forma suficiente de control, se ha visto defraudada.

Teniendo en cuenta que el control municipal es bifronte (corresponde tanto al Estado como a las CC.AA.), rebajando la responsabilidad de la función controladora (unos por otros, la casa sin barrer); y añadiendo que: Por una parte, que el funcionamiento de nuestra administración desconcentrada del Estado o de las CC.AA. es muy inferior al prefectoral francesa; y que, por otra, la tesis del soberanismo municipal, instalada doctrinalmente entre nosotros, es muy superior al de los municipios franceses: podemos concluir que el control judicial de la administración local se ha ejercido muy débilmente y que ha servido para poco.

La impresión de que los municipios españoles están fuera de control está confirmado por los sucesivos informes del Tribunal de Cuentas, reflejados en la Moción del Pleno del Tribunal de Cuentas para las Cortes Generales de 20 de julio de 2006, sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación de los municipios:

- La mayoría de las entidades locales no ejercen la función de control financiero, tanto de ellas mismas, como de los entes que de ellas dependen. Ni se documenta con informe para enviar al pleno de la corporación.
- Muchos ayuntamientos de municipios >50.000 habitantes no elaboran las memorias correspondientes sobre el cumplimiento de los objetivos programados y sobre el coste de los programas, que deben acompañar a la cuenta general.
- Muchos municipios mantienen vacantes un elevado número de puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional a los que se accede por oposición, que son sustituidos con personal cuya cualificación no siempre es la más adecuada: funcionarios interinos.
- Con frecuencia coinciden en una misma persona la responsabilidad de la gestión económica con la de intervención de esa misma labor. Situación contraria a los principios de control en los municipios, según los cuales el órgano gestor no debe coincidir con el fiscalizador.
- Con frecuencia, el funcionario está condicionado en el ejercicio de sus funciones, porque es nombrado y cesado por la propia entidad local.
- En su mayor parte, las entidades locales no elaboran las plantillas de acuerdo con los principios de racionalidad, economía o eficiencia, tanto lo referido a los funcionarios, como al personal laboral o eventual. Produciendo la oferta pública de puestos de trabajo inexistentes o sin dotación económica para su cobertura.
- En los procesos de selección de personal, se tiende a incumplir los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.
- Respecto a la contratación pública, se reitera la vulneración de los principios de legalidad, eficiencia y economía, incumpliendo la normativa contractual.

4.4. LA VUELTA AL CONTROL GUBERNATIVO



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

El creciente déficit fiscal determinó la aprobación de la LO 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, consecuencia a su vez, de la reforma constitucional del art. 135 CE, que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Los tres objetivos de la LO 2/2012 son:

- Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas.
- Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española.
- Reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

Por su parte, la Ley 27/2013, regula el contenido del plan económico financiero en caso de déficits, así como el concepto y la forma de determinación del coste de los servicios. Así, cuando, por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero, lo harán de conformidad con los requisitos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y las siguientes reglas:

- Supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- Gestión integrada coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes.
- Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la entidad local.
- Racionalización organizativa.
- Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el periodo medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

Todas las entidades locales calcularán y comunicarán al Ministerio de Hacienda (antes del 1 noviembre de cada año) el coste efectivo de los servicios que prestan. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior.

4.5. EL RETORNO A LA INTERVENCIÓN POR LEY 27/2013 DE RACIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD LOCAL

La Ley 27/2013 refuerza el papel de los funcionarios, para lograr un control más riguroso, con funciones de secretaría y de intervención en las entidades locales.

El Gobierno fijará las normas, procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación y derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales.

Para reforzar su independencia respecto de las entidades locales donde prestan sus servicios los funcionarios con habilitación nacional, el Estado se encargará de su selección, formación y habilitación, así como de la potestad sancionadora en los casos de las infracciones graves.



El control por estos funcionarios se ejercerá en las modalidades de función interventora, función de control financiero, y función de control de la eficacia.

El peso del control interno recae sobre los órganos interventores de las entidades locales que remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado, un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio.

El órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el presidente de la entidad local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

5. EL ESTATUS DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

A efectos de profesionalizar los miembros de las corporaciones locales, la LBRL articula dos tipos de medidas:

- Facilitar el acceso de los vecinos a los cargos locales mediante la reserva de sus anteriores puestos de trabajo en el sector público o privado.
 - Pase de situación de servicios especiales de los miembros de las corporaciones locales cuando sean funcionarios de la propia corporación o de carrera de cualquiera de las Administraciones Públicas, y desempeñen el cargo con retribución y dedicación exclusiva.
 - A los miembros sin dedicación exclusiva, se les garantiza la permanencia en el centro o centros de trabajo, públicos o privados, en el que estuvieren prestando servicios en el momento de la elección, sin que puedan ser trasladados u obligados a concursar a otras plazas vacantes en distintos lugares.
- La retribución. Las reglas básicas son:
 - Percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos si existe dedicación exclusiva.
 - Siendo dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social.
 - Retribuciones incompatibles con la de cualquier retribución con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas y de los entes, organismos y empresas de ellos dependientes.
 - Podrán percibir indemnizaciones en la cuantía y condiciones que acuerde el Pleno de la corporación.
 - Los miembros de las corporaciones sujetos al Estatuto de los Trabajadores tendrán derecho a obtener de la empresa el tiempo indispensable para asistir a los órganos colegiados o delegaciones de las que forme parte.
 - La Ley 27/2013 establece límites a la cuantía de las retribuciones y al número de miembros de las corporaciones locales que pueden disfrutar del régimen de dedicación exclusiva:
 - Miembros de corporaciones locales <1.000 habitantes: no tendrán dedicación exclusiva.
 - Los presidentes de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias que será igual a la retribución del tramo correspondiente al alcalde o presidente de la corporación municipal más poblada de su provincia o isla.



- Los concejales que sean proclamados diputados provinciales o equivalentes deberán optar por mantener el régimen de dedicación exclusiva en una u en otra entidad local.
- Solo los miembros de la corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial, percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados.
- La prestación de servicios en los Ayuntamientos en régimen de dedicación exclusiva por parte de sus miembros deberá ajustarse en todo caso a determinados límites establecidos en función del número de habitantes del municipio. Asimismo, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva en las Diputaciones provinciales será el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de su provincia.

Para asegurar la ética e imparcialidad en el comportamiento de los miembros de las corporaciones locales, se crea en cada corporación un Registro de Intereses, obligándoles a formular declaración de sus bienes y de las actividades privadas que les proporcionen o les puedan proporcionar ingresos económicos o afecten al ámbito de competencias de la corporación.

Para asegurar la neutralidad, los miembros deben abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto cuando concurra alguna de las causas de incompatibilidad a que se refiere la LRJAPPAC. Dicha participación no llevará necesariamente a la invalidez del acto, acuerdo o contrato, salvo que la actuación de éste haya sido determinante del acuerdo adoptado.

Sobre la responsabilidad: los miembros son responsables de los actos y acuerdos que hayan votado favorablemente: responsabilidad civil y penal frente a los particulares por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de sus cargos, que será exigible, en su caso, ante los tribunales ordinarios. Los presidentes de las corporaciones podrán sancionar a sus miembros, con motivo de la responsabilidad disciplinaria.

6. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

La LBRL 1985 reguló el régimen de las sesiones, acuerdos, aprobación de ordenanzas, conflictos y responsabilidad y desarrollo por el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales aprobado por R.D. 2568/1986 de 28 de noviembre, posteriormente modificado por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

6.1. SESIONES

Las sesiones pueden ser de dos clases:

- Ordinarias.
 - La periodicidad preestablecida depende de la importancia del municipio:
 - Municipios >20.000 habitantes y Diputaciones provinciales: cada mes.
 - Municipios entre 5.001 y 20.000 habitantes: cada dos meses.
 - Municipios <5.000 habitantes: cada tres meses.
 - En su orden del día, existirá siempre el punto de ruegos y preguntas.



- Extraordinarias.
 - Tendrá lugar cuando:
 - Así lo decida el Presidente de la corporación local.
 - Lo solicite una cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente.
 - El asunto propuesto no podrá incorporarse en el orden del día de un Pleno ordinario, salvo que así lo autoricen expresamente los solicitantes de la convocatoria.
 - Si el Presidente no convoca dentro de los quince días siguientes a la solicitud, será automáticamente convocado al décimo día hábil al de la finalización del plazo anterior.
 - En ausencia del presidente, quedará válidamente constituido con al menos un tercio de sus miembros, que nunca podrá ser inferior a tres, siendo presidido por el miembro de mayor edad.

Las sesiones serán públicas salvo el debate y la votación en aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos. Las sesiones de las Juntas de Gobierno Local son secretas.

La convocatoria debe hacerse con al menos dos días hábiles de antelación, salvo en las extraordinarias urgentes, que deberán ser ratificadas por el Pleno, y desde el mismo día de la convocatoria los miembros de la corporación deberán disponer de la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día que deben ser objeto de debate.

El orden del día lo fija el presidente de la diputación o el alcalde. Incluirá los asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la comisión informativa que corresponda.

Los debates serán ordenados por el presidente o alcalde, que concederá y retirará la palabra, turnos y cierre de debate.

La votación procede cuando finaliza el debate de un asunto. EL voto de los concejales es personal e indelegable. Las votaciones pueden ser:

- Ordinarias cuando se manifiestan por signos convencionales de asentimiento, disentimiento o abstención.
- Nominales, cuando se realizan mediante llamamiento por orden alfabético y en el que cada miembro, al ser llamado, responde sí, no o me abstengo.
- La votación secreta se realiza por papeletas y sólo podrá utilizarse para la elección y destitución de personas.

6.2. GRUPOS POLÍTICOS

Los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y obligaciones que se establezcan, con excepción de aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen a su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.



El Pleno de la corporación podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos, y otro variable, en función del número de miembros de cada uno. Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación.

6.3. RÉGIMEN DE ACUERDOS, DE ACTOS Y DE ORDENANZAS

Se aplica las reglas generales de funcionamiento de los órganos colegiados y de procedimiento previstas en la LRJAPPAC y en la LBRL 1985. Siendo las siguientes:

- El Pleno se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del número legal de miembros del mismo, que nunca podrá ser inferior a tres. Debiendo permanecer durante toda la sesión.
- Los acuerdos de las corporaciones locales se adoptan por votación ordinaria y mayoría simple de los miembros presentes.
- Se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones:
 - Cuando así lo disponga la ley.
 - Para la creación y supresión de municipios, entidades locales menores, y alteración de términos municipales.
 - Para la delimitación del término municipal, alteración del nombre y de la capitalidad del municipio y adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
 - Para la aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación.
 - Para la creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos.
 - Para la transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones Públicas, o aceptación de delegaciones o encomiendas de gestión.
 - Para la cesión del aprovechamiento de los bienes comunales.
 - Para la concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía supere el 20% de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como las operaciones de crédito previstas en el art. 158.5 Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
 - Para la enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20% de los recursos ordinarios de su presupuesto.
 - Para la alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.
 - Para la cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.

La Ley 27/2013, ha ampliado las competencias de la Junta de Gobierno Local para reforzar sus competencias frente a las del Pleno, en la adopción de acuerdos relacionados con el saneamiento de la hacienda local. Cuando, excepcionalmente, el Pleno de la corporación local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en dicha Ley, la JGL tendrá competencia para aprobar:

- El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio, y los planes de ajuste a los que se refiere la LO 2/2012 de 27 de abril.
- Los planes de saneamiento de la corporación local o los planes de reducción de deudas.
- La entrada de la corporación local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la LO 2/2012 de 27 de abril, y en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el RDL 8/2013 de 28 de julio, de Medidas Urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de Apoyo a Entidades Locales con Problemas Financieros.

El secretario extenderá acta de cada sesión, en el que deberá constar:

- El lugar de la reunión con expresión del nombre del municipio y local en que se celebra.
- Día, mes y año, hora en que comienza.
- Nombre y apellidos de los miembros de la corporación presentes, los ausentes excusados, y los ausentes sin excusa.
- Carácter ordinario o extraordinario de la sesión, y si se celebra en primera o segunda convocatoria.
- Asistencia del secretario o de quien le sustituya.
- Asuntos que examinen, opiniones sintetizadas de los grupos o miembros que hubiesen intervenido.
- Votaciones que se verifiquen. En las votaciones ordinarias se hará constar el número de votos afirmativos, negativos y abstenciones.
- Parte dispositiva de los acuerdos que se adopten.
- Hora en la que el presidente levanta la sesión.
- El acta, una vez aprobada por el Pleno, se transcribirá en el libro de actas, autorizándola con la firma del alcalde o presidente y del secretario.

Los acuerdos adoptados por las corporaciones locales se publicarán o notificarán. La publicación se realizará en el Boletín Oficial de la provincia. Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105.b. CE.

Las ordenanzas de los entes locales son verdaderos reglamentos, normas jurídicas. El procedimiento de elaboración se inicia con su aprobación inicial por el Pleno. Después sigue un trámite de información pública y audiencia de los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias. Termina con la resolución de éstas y la aprobación definitiva por el Pleno.

En cuanto a los conflictos de atribuciones:

- Los que surjan entre órganos y entidades dependientes de una misma corporación local, se resolverán:
 - Por el Pleno si surgen entre órganos colegiados miembros de estos o de entidades inframunicipales.
 - Por el alcalde/presidente en el resto de los casos.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Los conflictos de competencias entre diferentes Entidades locales se resolverán por la Administración de la CC.AA. o por la del Estado, en el caso de que pertenezcan a distintas CC.AA. Sin perjuicio de la posterior impugnación contencioso-administrativa.

6.4. IMPUGNACIÓN DE ACTOS, ACUERDOS Y EJERCICIO DE ACCIONES

Las reglas tradicionales y comunes a las restantes Administraciones Públicas, sobre inmediata ejecutividad de los actos y acuerdos, revisión de oficio de los actos, responsabilidad por daños a los particulares en sus bienes o derechos, y recursos; son aplicables a los actos y actividad de las corporaciones locales. La LBRL las completa en algunos extremos, como el relativo a definir las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa, para su ulterior impugnación contencioso-administrativa. Estas resoluciones son:

- Las del Pleno, los alcaldes o presidente, y las Juntas de Gobierno Local, salvo en los casos excepcionales en que una ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la CC.AA., o cuando proceda recurso ante estas en los casos de delegación.
- Las de autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del alcalde, del presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.
- Las de cualquier autoridad u órganos cuando así lo establezca una disposición legal.

También resulta de interés, las previsiones sobre legitimación procesal:

- Además de las personas legitimadas en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales: el Estado y las CC.AA. Gozando en este caso del privilegio de solicitar ampliación de información.
- Además de los terceros interesados, están legitimados para impugnar los actos y acuerdos de la corporación: los miembros de ésta que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.
- En favor de los vecinos, la LBRL recoge la regla de la acción pública, que les permite ejercer en nombre de la entidad local las acciones precisas en defensa de los bienes y derechos de esta cuando, previo el oportuno requerimiento, la corporación local no las hubieren ejercitado.



CUARTA PARTE

LOS SUJETOS (II): LA ADMINISTRACIÓN ESPECIALIZADA

Tema 11. La Administración institucional. Epígrafes:

- 1. Los organismos públicos estatales.
 - 1.1. Régimen general.
 - 1.2. Organismos autónomos.
 - 1.3. Entidades públicas empresariales.
 - 1.4. Agencias estatales.
 - 1.5. Entes públicos atípicos o apátridas.
- 2. Entes instrumentales de Derecho privado. La sociedad mercantil.
- 3. Las fundaciones públicas.
- 4. Organismos especializados locales.
- 5. La administración institucional en las Comunidades autónomas.
- 6. Empresas de economía mixta.

Tema 12. Las Administraciones independientes. Epígrafes:

- 1. Idea general: precisiones conceptuales sobre las Administraciones independientes.
- 2. Tipología y problemática general en España.
 - 2.1. Supuestos de autonomía institucional constitucionalmente garantizada.
 - 2.2. Administraciones independientes no previstas en la Constitución.
- 3. El organismo macro-regulador: la CNMC (naturaleza, competencias, potestades, régimen, composición, personal, etc.).

Tema 13. La Administración corporativa. Epígrafes:

- 1. Caracterización general.
 - 1.1. Concepto y naturaleza jurídica.
- 2. El marco constitucional.
 - 2.1. La obligación de afiliación a los Colegios profesionales.
 - 2.2. Las Corporaciones públicas voluntarias y su régimen de adscripción.
 - 2.3. Asociaciones privadas de configuración legal.
- 3. Delimitación, naturaleza y régimen jurídico de las Corporaciones públicas.
- 4. Los Colegios profesionales.

Tema 14. Administración consultiva y de control. Epígrafes:

- 1. Problemas generales y clases de órganos consultivos.
- 2. El Consejo de Estado.
 - 2.1. El Consejo de Estado a partir de la Constitución de 1978.
 - 2.2. Régimen y naturaleza del Consejo de Estado.
 - 2.3. Composición, competencias y funcionamiento del Consejo de Estado.
- 3. Los Consejos consultivos autonómicos.
- 4. Asesoramiento jurídico, representación y defensa en juicio de la Administración.
- 5. Los Tribunales de Cuentas.



Tema 10. Competencias y régimen de las corporaciones locales. Epígrafes:

- 1. La autonomía municipal.
 - 1.1. Antecedentes.
 - 1.2. Regulación tras la Constitución de 1978 y regulación en la LBRL.
 - 1.3. La garantía constitucional de la autonomía de los entes locales y su defensa ante el TC.
- 2. Las competencias municipales: Régimen de las competencias propias y delegadas.
- 3. Las competencias provinciales.
- 4. El control sobre los entes locales.
 - 4.1. La tutela municipal en la doctrina del TC.
 - 4.2. La judicialización de las relaciones de control y tutela.
 - 4.3. La acreditada inoperancia del control judicial.
 - 4.4. la vuelta al control gubernativo.
 - 4.5. El retorno a la intervención por Ley 21/2013 de racionalidad y sostenibilidad local.
- 5. El status de los miembros de las Corporaciones locales.
- 6. Régimen de funcionamiento de las Corporaciones locales.
 - 6.1. Sesiones.
 - 6.2. Grupos políticos.
 - 6.3. Régimen de acuerdos, de actos y de ordenanzas.
 - 6.4. Impugnación de actos, acuerdos y ejercicio de acciones.



TEMA 11

LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

1. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS ESTATALES

La Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) unifica bajo la categoría de Organismos públicos estatales a los que define como los creados bajo la dependencia o vinculación de la Administración General del Estado, para la realización de cualquiera de las actividades de ejecución o gestión, tanto administrativa, de fomento o prestación, como de contenido económico, cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional, y les atribuye personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, y autonomía de gestión.

Los Organismos públicos estatales se clasifican en Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales. Añadiendo posteriormente las Agencias Estatales.

Quedando excluidos de esta clasificación los determinados entes apátridas resistentes al régimen común.

1.1. RÉGIMEN GENERAL

El régimen de su creación es común a todos los organismos públicos: por Ley que establecerá, el tipo de Organismo público, sus fines generales, Ministerio u Organismo de adscripción, recursos económicos, peculiaridades de su régimen de personal, de contratación, patrimonial y fiscal, y otras que por su naturaleza exijan normas con rango de Ley.

Los Estatutos se aprueban por RD, a iniciativa del titular del Ministerio de adscripción, y a propuesta conjunta de los Ministros de Administraciones Públicas y Hacienda. En ellos se referirán: los órganos de dirección del Organismo; funciones y competencias; potestades administrativas; patrimonio; recursos financieros y humanos; contratación; régimen presupuestario, económico-financiero, de intervención, control financiero y contabilidad; la facultad de creación o participación en sociedades mercantiles cuando ella sea imprescindible para la consecución de los fines asignados.

Por la dependencia ministerial, éstos dependen de un Ministerio, al que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y control de los resultados de su actividad.

Las Entidades públicas empresariales, además de un Ministerio, pueden depender también de un Organismo autónomo.

Consecuencia de su personalidad jurídica diferenciada: Los Organismos públicos estatales ostentan legitimación procesal activa y pasiva para estar en toda clase de procesos y ejercer todo tipo de acciones como las restantes personas jurídicas. Sin embargo, dicha legitimación es insuficiente para justificar un enfrentamiento procesal del Organismo público con la propia Administración del ente matriz que lo crea y alimenta. Materia regulada ahora por el art. 20 Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: *“No pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de la Administración Pública: c) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes de o estén vinculadas al Estado, las CC.AA. o las Entidades locales,*



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

respecto de la actividad de la Administración de la que dependan. Se exceptúan aquellos a los que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración”.

La LOFAGE no descarta que en la misma persona confluyan los titulares del ente matriz y controlador y los del Organismo público tutelado y controlado, haciendo imposible la mínima separación justificadora de la figura.

El régimen jurídico de los actos acentúa la nota de independencia respecto al Ministerio de adscripción, al prever que los actos emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados de los Organismos públicos adscritos a la AGE ponen fin a la vía administrativa, salvo que por una Ley se establezca otra cosa.

La modificación de los Organismos públicos estatales deberá producirse:

- Por Ley. Cuando suponga la alteración de sus fines generales, del tipo de Organismo, o de las peculiaridades relativas a los recursos económicos, al régimen de personal, de contratación, patrimonial, fiscal y cualesquiera otras que exijan normas con rango de ley.
- Por Real Decreto. En el resto de casos. Acordado en Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, y a iniciativa del Ministro de adscripción.
- Por Real Decreto, a iniciativa del Ministro de adscripción, y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas; cuando la modificación afecte únicamente a la organización del Organismo.

La extinción de los Organismos públicos estatales se produce por:

- Determinación de una Ley. O por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros.
- Transcurso del tiempo de existencia señalado en la Ley de creación.
- Cumplimiento de la totalidad de sus fines y objetivos, o cuando éstos sean asumidos por los servicios de la AGE o por las CC.AA., de forma que no se justifique la pervivencia del Organismo.

Los Organismos públicos estatales disponen de una relativa autonomía patrimonial por la que podrán tener:

- Su patrimonio propio.
 - Podrán adquirir a título oneroso o gratuito, poseer, arrendar bienes y derechos de cualquier clase, incorporándose al Patrimonio del Estado los bienes que resulten innecesarios para el cumplimiento de sus fines.
- Bienes y derechos adscritos, para su administración, del Patrimonio de la AGE.
 - La adscripción implica la afectación del bien o derecho, pasando a integrarse en el dominio público. Solo podrán ser utilizados para el cumplimiento de los fines que motivaron su adscripción, y en la forma y condiciones que se hubiesen establecido en el acuerdo.
 - La desadscripción procederá por incumplimiento del fin o por innecesariedad de los bienes.

1.2. ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Son Organismos autónomos aquellos que se rigen por el Derecho administrativo y a los que se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.

- Dependen económicamente del Presupuesto estatal sin admitir contrapartidas económicas por sus servicios.
- Régimen de personal:
 - Libre designación para los órganos de Gobierno: superiores y directivos.
 - Resto de personal, mismos términos que los establecidos para la AGE.
- Régimen jurídico de los actos:
 - Mismo que los del Ministerio al que está adscrito. Sometidos a la LRJAPPAC.
 - En materia de recursos, se acentúa su independencia: tanto los recursos administrativos interpuestos contra sus actos, como las reclamaciones previas en asuntos civiles y laborales, son resueltos por el órgano máximo del Organismo autónomo, salvo que el Estatuto asigne la competencia a uno de los órganos superiores del Ministerio de adscripción, poniendo fin a la vía administrativa.
- Régimen de contratación:
 - Normas generales de contratación de las Administraciones Públicas y Privadas.
 - No obstante, el titular del Ministerio de adscripción autorizará la celebración de aquellos contratos cuya cuantía exceda de la previamente fijada por aquél.
- Régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención, y control financiero:
 - El establecido por la Ley General Presupuestaria para los órganos comunes de la Administración Central.
 - Sometidos además, a un supuesto control de eficacia ejercido por el Ministerio de adscripción, sin perjuicio del control anterior.
- Entre otros organismos autónomos: Instituto de la Juventud, BOE, el Centro Español de Meteorología, las Confederaciones Hidrográficas, Instituto de Turismo de España, y así hasta setenta en el ámbito de la Administración del Estado.

1.3. ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES

Las Entidades públicas empresariales son Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación y que se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas y en aquellos otros aspectos previstos en la Ley, en sus Estatutos o en la Ley General Presupuestaria.

- Se les aplica un régimen jurídico mixto.
- Las diferencias con los Organismos autónomos:
 - La actividad de la Entidad pública empresarial puede generar ingresos que costeen, de ordinario, su actividad de forma sustancial.
 - La actividad empresarial se rige por el Derecho privado. Quedando solo bajo el Derecho administrativo común el funcionamiento de sus órganos de gobierno y la toma de decisiones.
- Régimen de personal:



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- La selección del personal directivo se rige por el contrato laboral correspondiente de alta dirección. Con arreglo a criterios de competencia profesional, atendiendo a la experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad de gestión.
- Resto de personal laboral, será seleccionado mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad.
- Para evitar una utilización fraudulenta, se condiciona la determinación y modificación de las condiciones retributivas del personal al informe conjunto, previo y favorable, de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.
- Régimen jurídico de los actos:
 - Corresponde a la Jurisdicción Contencioso-administrativa enjuiciar los actos dictados en el ejercicio de potestades administrativas por las Entidades públicas empresariales.
 - Previamente, los recursos administrativos previstos en la LRJAPPAC.
 - Los conflictos regidos por Derecho privado, se someten a los Tribunales civiles, previas las reclamaciones a la vía judicial, civil o laboral, que son resueltos por el órgano máximo del Organismo.
- Régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control:
 - Establecido en la Ley General Presupuestaria.
 - Además, sometidas a un control de eficacia ejercido por el Ministerio del que dependan, cuya finalidad es comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.
 - El control de los compromisos adquiridos por la Entidad, corresponde a la Comisión de seguimiento regulada en el propio convenio o contrato-programa.
- Entre otras Entidades públicas empresariales: AENA, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Autoridades Portuarias, RENFE-Operadora, Instituto Cervantes, y así hasta un centenar.

1.4. AGENCIAS ESTATALES

Las Agencias Estatales nacen como una fórmula organizativa hacia la que, progresivamente, se van a reconducir los Organismos públicos existentes en la actualidad (Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales). Lo que supondrá, en teoría, una mejora sustancial en el ejercicio de las funciones de planificación, evaluación y control que han de desarrollarse desde la Administración.

La creación de las mismas requiere la previa autorización por Ley, que determine el objeto de la misma:

- La iniciativa corresponde a los Ministerios competentes o afectados por la materia, que deberán elaborar una Memoria y un proyecto de Estatuto.
 - La Memoria contendrá: el plan inicial de actuación de la Agencia, hasta que se apruebe el contrato de gestión.
- La Agencia Estatal se adscribe al Ministerio que hayan ejercido la iniciativa, en los términos que determinen los Reales Decretos de creación.

Las Agencias son gobernadas por:

- Consejo Rector.
 - Miembros nombrados por el Ministro de adscripción, que designará directamente como máximo a la mitad de sus componentes.



- Le corresponde:
 - Formular la propuesta del Contrato de gestión de la Agencia.
 - Aprobar en el marco del anterior: los objetivos y planes de acción anuales y plurianuales, los criterios de medición del cumplimiento de los objetivos y del grado de eficiencia en la gestión.
 - Aprobar el anteproyecto de los presupuestos anuales.
 - El control de la gestión del Director y la exigencia a éste de las responsabilidades que procedan.
 - Aprobar un informe general de actividad y las cuentas anuales.
 - Determinar los criterios de selección de personal.
- En su seno se constituye la Comisión de Control.
 - Su composición se determina en los Estatutos.
 - Le corresponde: informar al Consejo Rector sobre la ejecución del contrato de gestión y, en general, sobre todos aquellos aspectos relativos al a gestión económico-financiera que deba conocer el propio Consejo Rector y que se determinen en los Estatutos.
- Presidente, de la Agencia y del Consejo Rector.
 - Nombrado y separado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de adscripción.
- Director.
 - Nombrado y separado por el Consejo Rector, a propuesta del Presidente, entre personas que reúnan las cualificaciones necesarias para el cargo sin que se haya previsto un proceso de selección.

La actuación de las Agencias Estatales se desarrollará con arreglo al plan de acción anual, establecido bajo la vigencia y con arreglo al contrato plurianual de gestión, en el que se fijan:

- Los objetivos a perseguir y los resultados a obtener.
- Los planes.
- Las previsiones máximas de plantilla.
- Los recursos materiales y presupuestarios.
- Los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos, sin olvidar el montante de masa salarial destinada al complemento de productividad del personal.
- El procedimiento a seguir para la cobertura del déficit anual y para las modificaciones o adaptaciones anuales que procedan.
- Los mecanismos que permitan la exigencia de responsabilidades por incumplimiento de objetivos, a fin de determinar la responsabilidad de los órganos ejecutivos y el personal directivo.

La propuesta de Contrato de gestión debe partir del Consejo Rector y su aprobación tiene lugar por Orden conjunta de los Ministerios de adscripción, de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, en un plazo de tres meses a contar desde su presentación. En caso de no ser aprobado, mantendrá su vigencia el contrato de gestión anterior. Dogmáticamente, no es contrato, sino orden o instrucción de servicio que, inicialmente, se redacta por los titulares del órgano inferior descentralizado y que el superior acepta; y si éste no lo hace o no lo formula en términos aceptables para el ministro, se impondrá el cese de los miembros del Consejo Rector.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

Respecto del régimen patrimonial: Dispone de bienes propios, así como adscritos del patrimonio del Estado. Cuya gestión y administración para el cumplimiento de sus fines se realizará conforme a lo dispuesto en sus Estatutos, y en todo caso, según lo dispuesto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

En cuanto al régimen de personal:

- Dispondrán del personal que esté ocupando puestos de trabajo que se integren en la agencia en el momento de su constitución, el incorporado con posterioridad desde cualquier administración pública y el seleccionado como propio mediante las correspondientes pruebas.
- Es directivo el que ocupa los puestos de trabajo determinados como tales en el Estatuto de la agencia en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas asignadas.
 - Nombrado y cesado por el Consejo Rector, a propuesta de sus órganos ejecutivos, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia entre titulados superiores preferentemente funcionarios, y mediante procedimiento que garantice el mérito, la capacidad y la publicidad.
 - El Estatuto puede prever puestos directivos en régimen laboral, mediante contratos de alta dirección.
 - Está sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia y cumplimiento de la legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que le hayan sido fijados. Percibe parte de su retribución como incentivo de rendimiento.

Respecto al régimen de financiación:

- Semejante al de las Entidades públicas empresariales, pero más flexible que el de los Organismos autónomos.
- Se financia con las transferencias consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, con los ingresos propios que perciban como contraprestación por las actividades realizadas, con la enajenación de los bienes y valores que constituyan su patrimonio, con el rendimiento de éstos, con los donativos y herencias, y con los demás ingresos de derecho público o privado que estén autorizadas a percibir.
- La Ley prohíbe el recurso al crédito, salvo que por Ley se disponga lo contrario.

Respecto al régimen de control:

- Control interno.
 - A través del presupuesto. Cuyo anteproyecto elaborado por el Consejo Rector, será remitido al Ministerio de adscripción para su examen, quien dará posterior traslado al Ministerio de Economía y Hacienda para su incorporación a los presupuestos generales del Estado.
 - Las cuentas anuales de las Agencias, formuladas por su Director en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico. Una vez auditadas por la Intervención General de la Administración del Estado son sometidas al Consejo Rector, para su aprobación se remitirán a través de la Intervención General de la Administración del Estado, al Tribunal de Cuentas para su fiscalización.



- **Control externo.**
 - Por el Tribunal de Cuentas.
 - Por los Ministerios de adscripción, para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.
 - Control parlamentario, según lo dispuesto en los Reglamentos del Congreso y del Senado, sobre los Ministros de los Departamentos de adscripción de las Agencias Estatales y los Presidentes de éstas.
 - Podrán ser requeridos por las Comisiones de las Cámaras.
 - Las Agencias Estatales, a través del Ministro de adscripción, remitirán anualmente a las Cortes Generales o Comisiones parlamentarias que correspondan, el informe general de actividad aprobado por el Consejo Rector, relativo a las tareas de la agencia y el grado de cumplimiento de sus objetivos.
 - Del Gobierno, a través de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas, cuyo objeto es la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. También podrá evaluar políticas y programas públicos gestionados por las CC.AA., previo convenio con éstas.

1.5. ENTES PÚBLICOS ATÍPICOS O APÁTRIDAS

Los entes públicos apátridas son órganos no sujetos a la regulación general, sino a sus Estatutos. Entre éstos figura la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, el Consejo Económico Social y el Instituto Cervantes.

La configuración de la AEAT como organismo apátrida:

- Obedece a la finalidad de liberar a la Administración de la Hacienda de las normas ordinarias del presupuesto de los órganos centrales y de las normas de selección de contratistas, aunque deba acomodarse a los principios de publicidad, concurrencia y salvaguarda del interés público.
- Le permite participar directamente en el capital de toda clase de Entidades mercantiles relacionadas con sus fines y configurar así un régimen autónomo y estrictamente departamental en la gestión de su personal funcionario y laboral.
- La exención no alcanza al régimen de los actos de gestión e inspección tributaria, que siguen sujetos al régimen jurídico público de la Ley General Tributaria.

La Seguridad Social.

- A sus Entidades gestoras y Tesorería General se les aplica las previsiones relativas a Organismos autónomos, salvo las relativas al régimen de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable, el régimen de impugnación y revisión de sus actos y resoluciones y a la asistencia jurídica: que serán establecidos por su legislación específica.

Las Administraciones independientes, son aquellos organismos públicos a los que se les reconoce expresamente por ley la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la AGE:

- Se rigen por su normativa específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha independencia. Pero en los demás extremos y, en todo caso, en cuanto a régimen del personal,



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

bienes, contratación y presupuestación, ajustarán su regulación a las prescripciones de la LOFAGE, relativas a los Organismos públicos que en cada caso resulten procedentes, teniendo en cuenta las características de cada Organismo.

- Podrán calificarse, a la vista de su estatuto, como organismos autónomos, entidades públicas empresariales o Entes atípicos.

2. ENTES INSTRUMENTALES DE DERECHO PRIVADO. LA SOCIEDAD MERCANTIL

En España, la actividad industrial del Estado se sirve de la sociedad anónima y comienza durante la Dictadura de Primo de Rivera. En el Régimen del General Franco, y al servicio de su inicial política de autarquía industrial, se establece un marco jurídico completo a nivel estatal y local de regulación de sociedades privadas mercantiles en mano pública.

Ya en la actualidad, la posibilidad de funda sociedades privadas por las Administraciones Públicas se admite por la vigente Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Finalmente, son cuatro las posibles formas de utilización del Derecho privado en la organización del sector público estatal:

- Organismos de forma pública que desarrollan en su actividad en régimen de Derecho privado, reconvertidos ahora en la fórmula de la Entidad pública empresarial.
- Fundaciones públicas sometidas a la legislación de fundaciones, reguladas en el Capítulo XI de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Sociedades de capital público que cumplen fines de interés general. Pretendiendo una alternativa al más exigente y riguroso régimen de control que supone el Derecho administrativo.
- Sociedades de capital público que desarrollan actividades industriales en el mercado compitiendo en igualdad de condiciones que las empresas privadas.

Privatizadas la mayor parte de las empresas nacionales o sociedades estatales que actuaban en el sector privado en régimen de competencia con otras empresas privadas, la LOFAGE prescribe ahora que se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado sin que en ningún caso puedan disponer de facultades que impliquen el ejercicio de funciones de autoridad pública.

Para la Ley 33/2003 PAE, son sociedades mercantiles:

- Las que la participación directa o indirecta en su capital social de las Entidades que integran el sector público estatal sea superior al 50%.
- Las sociedades mercantiles estatales, conforma de sociedad anónima, cuyo capital sea en su totalidad, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o de sus Organismos públicos.

Los actos relativos a su creación, transformación, fusión, escisión y extinción requieren la previa autorización del Consejo de Ministros y resolución del Ministro de Hacienda del expediente de autorización. Mismos requisitos que se exigen para la adquisición o suscripción de títulos representativos del capital de sociedades mercantiles en cuantía superior al 50% (con la consiguiente transformación en sociedad pública), la enajenación de acciones que suponga la pérdida del capital determinante de su condición de pública.



El Estado puede tener en las empresas privadas:

- Participación minoritaria: accionariado fiscal.
- Participación con finalidad fiscalizadora: accionariado testigo o de presencia.
- Participación en la fase inicial para apoyar proyectos privados problemáticos: accionariado promotor.

La Ley no ha impuesto que las sociedades estatales deban financiarse de la misma forma que las Entidades públicas empresariales (mediante la contraprestación por su actividad). Omisión que permite la creación de sociedades anónimas que viven integralmente de los presupuestos públicos y cuya actividad consiste en gastar su dotación en actividades de interés general, para lo que resulta más adecuada que la forma de organismo público.

Las sociedades mercantiles se rigen por las de Derecho mercantil, civil o laboral, pero no se liberan del todo del Derecho administrativo.

La presión del Derecho comunitario obligó a que se respetasen en la selección de contratistas, los principios de publicidad y concurrencia. A tales efectos, se consideran Organismos públicos, al margen de la forma societaria adoptada o cualesquiera otras, aquellos creados para satisfacer necesidades de interés general que se nutren de fondos públicos o que son gestionados por directivos nombrados por las Administraciones Públicas. Así, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, sujeta a las prescripciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aunque sólo en lo relativo a la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación, los contratos de obras, suministros, consultoría y asistencia y servicios de cuantía igual o superior, con exclusión del IVA, a 6.242,028 € si se trata de contratos de obras. Si se trata de cualquier otro contrato de los mencionados, a 249.681 €. Por lo que estos contratos no pueden ser considerados como administrativos en cuanto al fondo, sino contratos privados a los que se aplican normas administrativas reguladoras de capacidad y formas de adjudicación.

En definitiva, caben dos tipos de sociedades creadas por los Entes públicos:

- Las que se crean para desarrollar actividades de interés general.
- Las que se crean para competir u operar en el mercado en las mismas condiciones que otras empresas del sector privado.

En cuanto a la tutela funcional de las sociedades estatales, la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas prescribe que:

- Corresponde al Ministerio al que esté atribuida la tutela.
 - Fijará las líneas de actuación.
 - Propondrá su incorporación a los Presupuestos de Explotación y Capital y Programas de Actuación Plurianual.
- Corresponde al Ministro de tutela: proponer al de Hacienda el nombramiento de los administradores que correspondan de acuerdo con los Estatutos y lo que determine el Consejo de Ministros.
- Corresponde al Consejo de Administración: el nombramiento del Presidente y el Consejero Delegado.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Al Ministerio de Hacienda le corresponde: el ejercicio de las facultades de supervisión de la actividad de la sociedad, incluyendo el control de eficacia y funcional sin perjuicio del control que corresponde a la Intervención General del Estado.

3. LAS FUNDACIONES PÚBLICAS

Una fundación es una persona jurídico-privada sin ánimo de lucro, dotada de un patrimonio afectado a fines de interés general y gobernada, bajo la tutela de la Administración, por particulares organizados en un patronato.

La constante tentación de huir del Derecho administrativo por donde fuere ha encontrado en la fundación privada otra manera de gestionar con amplio margen de discrecionalidad y ausencia de control. Por el contrario, la Ley 30/1994, de Fundaciones (no vigente), atenuó los notables poderes de intervención que ejercían los Protectorados y liberalizó su régimen patrimonial y fiscal. Simultáneamente, se abrió al sector público la posibilidad de crear fundaciones, suponiendo una desnaturalización de las Administraciones Públicas y de la propia figura de las fundaciones privadas, pese también su más que evidente inconstitucionalidad.

La vigente Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, sigue reconociendo a cualesquiera Administraciones Públicas la capacidad para crear fundaciones privadas. Regulando, además, específicamente las fundaciones del sector público estatal, dejando que cada CC.AA. haga lo propio en su ámbito. Dicha Ley, considera fundaciones aquéllas en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la AGE, sus organismos públicos o demás Entidades del sector público estatal.
- Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas Entidades.
 - Lo que puede dar supuestos de fundaciones constituidas con dinero público pero gobernadas por juntas de patronato formadas por patronos privados inmunes a su revocación por el ente público que aportó el capital.

La creación de la fundación pública estatal deberá ser autorizada por acuerdo del Consejo de Ministros. En el expediente de autorización deberá incluirse una memoria, a informar por el Ministerio de Administraciones Públicas, en las que se justifiquen las razones de una mejor consecución de los fines de interés general a través de una fundación que mediante otras formas jurídicas, públicas, o privadas, contempladas en la normativa vigente. También deberá presentarse una memoria económica por el Ministerio de Hacienda, que justificará la suficiencia de la dotación inicialmente prevista para el comienzo de su actividad, así como los compromisos futuros para garantizar su continuidad.

El régimen de funcionamiento se somete a las siguientes normas, aplicables con preferencia a las de la Ley de Fundaciones:

- No podrán ejercer potestades públicas y sólo aquellas actividades relacionadas con el ámbito competencia de las Entidades del sector público estatal fundadoras, debiendo coadyuvar a la



consecución de los fines de las mismas, sin que ello suponga la asunción de sus competencias propias, salvo previsión legal expresa.

- El protectorado de estas fundaciones se ejercerá por la AGE. Tratándose de un control funcional de su actividad. Mientras que en materia de presupuestos, contabilidad y auditoría de cuentas, el control está a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado.
- La selección del personal deberá realizarse con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad, y publicidad de la correspondiente convocatoria.
- La contratación se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con estos principios. Superada por la STJ de las Comunidades Europeas, por la que deben aplicarse en su integridad los procedimientos de adjudicación de contratos previstos en las Directivas comunitarias sobre contratación a los Organismos públicos, considerándose tales los que, no obstante formas privadas, se nutren de fondos públicos o están controlados por éstos y desempeñen funciones de interés general.
- Cuando la actividad exclusiva o principal de la fundación sea la disposición dineraria de fondos, sin contraprestación directa de los beneficiarios para la ejecución de actuaciones o proyectos específicos, dicha actividad se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, siempre que tales recursos provengan del sector público estatal.
- La regulación anterior no se aplica a las Fundaciones integradas en el Patrimonio Nacional, ni a las Fundaciones Públicas Sanitarias.

4. ORGANISMOS ESPECIALIZADOS LOCALES

En la gestión de los servicios públicos podemos distinguir:

- Gestión directa. La realizan las Corporaciones locales por sí mismas, bien desde su estructura central, bien mediante organismos especializados con o sin personalidad jurídica.
 - La Ley 57/2003 de 16 DIC, Medidas para la Modernización del Gobierno Local, admite las siguientes fórmulas organizativas de gestión directa para el desempeño de las funciones y servicios públicos locales:
 - Gestión por la propia entidad local.
 - Gestión directa sin órgano especial de administración. Para la prestación de servicios que impliquen el ejercicio de autoridad. La Corporación local asume su propio riesgo sin intermediarios y, de modo exclusivo, todos los poderes de decisión y gestión, atendiendo al servicio mediante personal de plantilla retribuido con fondos del presupuesto ordinario dentro del cual opera el régimen financiero del servicio. Se podrá designar un administrador del servicio.
 - Gestión directa por organización especializada pero no personificada. A cargo de un Consejo de Administración, un Presidente que recaerá en un miembro de la Corporación, un Gerente. Se trata de una organización no personalizada, pero dotada de una mayor autonomía financiera dentro del presupuesto único de la Corporación. A este efecto, tendrá una sección



presupuestaria propia, estableciéndose una contabilidad especial que obliga a publicar sus balances y liquidaciones.

- Gestión mediante organización especializada y personificada: Organismo autónomo local y Entidad pública empresarial local. Se regirán por lo dispuesto en la LOFAGE con las siguientes especialidades:
 - Su creación, modificación, refundición y supresión corresponderá al Pleno de la Entidad local, quien aprobará sus Estatutos.
 - El titular del máximo órgano de dirección (Presidente o Director) de los mismos deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las Administraciones Públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo.
 - EN los Organismos autónomos locales deberá existir un Consejo Rector, cuya composición se determinará en sus Estatutos.
 - En las Entidades públicas empresariales locales deberá existir un Consejo de Administración, cuya composición se determinará en sus Estatutos. El Secretario del Consejo de Administración debe ser un funcionario público con titulación superior que ejercerá las funciones de fe pública y asesoramiento legal de los órganos unipersonales y colegiados de estas Entidades.
 - La determinación y modificación de las condiciones retributivas del personal directiva y del resto del personal, corresponderá al Pleno o al Consejo de Gobierno.
- Sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local o a un ente público de la misma.
 - Deberán adoptar una de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada.
 - Se regirá íntegramente por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación.
 - En la escritura de constitución constará el capital, que deberá ser aportado íntegramente por la Entidad local o un ente público de la misma.
 - Los Estatutos determinan la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas.
 - Los entes locales también pueden crear fundaciones privadas.
- Gestión indirecta. Tiene lugar con la colaboración de los particulares a través de la concesión, el concierto, o el arrendamiento de servicios.

5. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El desarrollo institucional de la Administración del Estado y de las CC.AA. permite afirmar que la reducción de la Administración periférica pretendida con las técnicas de administración indirecta era una ilusión.



Dando lugar a la proliferación en las CC.AA. de Entidades de descentralización funcional, dotadas de personalidad jurídica acogidas al Derecho público o privado; creando una selva de instituciones.

Las CC.AA. están legitimadas para la creación de Entes locales, a partir de su potestad organizativa, connatural al principio de autonomía. Consecuentemente, las CC.AA. procedieron a la creación de Entes institucionales y a aprobar leyes reguladoras de su Administración institucional.

8. EMPRESAS DE ECONOMÍA MIXTA

Las empresas de economía mixta se sitúan entre las organizaciones públicas y las privadas. Son organismos en que se unen, con vistas a realizar una actividad de servicio público, los Entes públicos y los particulares, aportando unos y otros una parte del capital.

En España, esta técnica se utilizó para organizar el Monopolio de Petróleos, CAMPSA.

Cuando nacieron las empresas de economía mixta se las contempló como una feliz combinación de esfuerzos conjuntos de capital privado y la Administración, para el desarrollo de actividades y servicios públicos, y como una técnica para rectificar el monopolio empresarial del gran capital sin perder la superior eficacia de la gestión privada frente a la burocrática.

En la actualidad, surgen contradicciones intrínsecas a este maridaje entre el sector público y el privado, debido a que en las empresas mixtas, los intereses privados tienen a predominar sobre los intereses públicos, y se ha advertido, que los titulares del capital privado pierden agresividad empresarial y sentido de la responsabilidad ante la confianza que supone la compañía de un socio tan poderoso y nutrido como la Administración.

Así, el móvil del lucro, fin legal y esencial de las sociedades mercantiles, se muestra contradictorio con los postulados del servicio público, que obligan a un constante perfeccionamiento y mejora de las prestaciones en favor de los usuarios y por encima de las consideraciones de rentabilidad estrictamente comerciales.

En España, las empresas de economía mixta estatales (Telefónica, CAMPSA, Iberia) han desaparecido como tales con el proceso privatizador.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RDL 2/2000, 16 JUN) contempla ahora la sociedad de economía mixta como una modalidad de contrato de gestión de servicios públicos junto con la concesión, la gestión interesada y el concierto. La define como aquellas en que el estado participe por sí o por medio de un ente público estatal en concurrencia con personas naturales o jurídicas, pero sin imponer una cuota determinada de capital público.

En la esfera local, la LBRL 1985, incluye la empresa de economía mixta entre los modos de gestión indirecta, por remisión al art. 156.d de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas: *"Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de un ente público estatal en concurrencia con personas naturales o jurídicas"*.

La aportación de la Entidad local debe consistir exclusivamente en la concesión u otra clase de derechos, así como instalaciones, equipamientos o numerario, siempre que tengan la condición de bienes patrimoniales.



TEMA 12

LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES

1. IDEA GENERAL: PRECISIONES CONCEPTUALES SOBRE LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES

El ordenamiento regula otras organizaciones especializadas con pretensiones de independencia política y jurídica, denominadas autoridades reguladoras o agencias independientes. Dicha independencia se da respecto del poder ejecutivo (Gobierno), que se alcanza privándole o limitándole el poder de nombramiento o destitución de los directivos del ente en cuestión.

Son técnicas limitadoras del poder absoluto de nombramiento:

- La exigencia de pluralismo en las instancias de nominación.
- La inclusión de cláusulas o requisitos que suponen la despolitización de los nombramientos de los directivos.
- La imposición del principio de colegialidad en la toma de decisiones.
- El establecimiento de un plazo de duración del mandato de los órganos directivos o de una lista de motivos por los que puede acordarse la destitución.

En las administraciones independientes, sus directivos están blindados frente a la jerarquía del gobierno y por ello pueden desconocer sus órdenes y directrices sin el riesgo de ser cesados. No obstante, el Gobierno puede seducir a los titulares de los órganos independientes con otros tipos de ventajas. Así, el término independencia es una expresión excesiva para aplicarla a unos organismos y a sus titulares que no pueden ir muy lejos sin el concurso del Gobierno.

En España, el primer organismo al que la ley llamó independiente, la Junta de Energía Nuclear, lo fue por razones de seguridad.

Son administraciones independientes aquellas que correspondiendo por naturaleza a la órbita de las funciones o servicios del poder ejecutivo, sus órganos de dirección son sustraídos a la dirección del Gobierno, al que se limitan los poderes de nombramiento o destitución de los gestores, creando un centro propio de indrizzo político, de imputación de responsabilidad, y al tiempo, liberando a aquel de su responsabilidad política en ese ámbito, peculiaridad de dudosa constitucionalidad.

Es frecuente aprovechar la coartada de la necesidad de la independencia funcional como excusa para huir del Derecho público, en especial de los procedimientos de selección de contratistas y del régimen funcional, en beneficio de la contratación laboral del personal directivo con el fin de asegurar unas mayores retribuciones y discrecionalidad en los nombramientos.

La cuestión político-constitucional que plantean estos organismos, cuando sustrae al Gobierno la facultad de nombrar y remover a los titulares de sus órganos directivos, es que no puede considerarse aquel políticamente responsable de su funcionamiento. Por eso, esta técnica organizativa es difícilmente compatible con el art. 97 CE, que establece precisamente la regla contraria, de control de toda la Administración por el Gobierno, al que también se imputa toda la responsabilidad política por su funcionamiento.



2. TIPOLOGÍA Y PROBLEMÁTICA GENERAL EN ESPAÑA

2.1. SUPUESTOS DE AUTONOMÍA INSTITUCIONAL CONSTITUCIONALMENTE GARANTIZADA

Todos los órganos que la CE cita al margen del poder judicial y del Parlamentos no pueden ser catalogados como Administraciones independientes.

Entre éstos, encontramos:

- Defensor del pueblo.
- Tribunal de Cuentas.
- Consejo de Estado.
 - Supremo órgano consultivo del Gobierno.
- Consejo Económico Social.
 - Previsto art. 131 CE.
 - Ley de creación del Consejo de 17 de junio de 1991.
 - Mandato de cuatro años renovable.
- Colegios profesionales.
 - Previsto art. 36 CE.
 - Responsables en materia de organización y disciplina profesional.
- Universidades.
 - LO 6/2001, de Universidades, de 21 de diciembre; modificada por LO 4/2007.
 - Previsto art. 27.10 CE.
 - Salvo la UNED, que es competencia del Estado.
 - Consejo de Coordinación Universitaria, como máximo órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario.
- Consejo de la Juventud de España.
 - Previsto art. 48 CE.
 - Desarrollado por Ley 18/1983, de 16 de diciembre.
 - Entidad de Derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.
- Radiotelevisión Española.
 - Previsto art. 20.3 CE.
 - Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal, modifica la anterior, creando la Corporación RTVE, como sociedad mercantil estatal, que a su vez dispone de dos sociedades filiales mercantiles:
 - La Sociedad Mercantil Estatal de Televisión Española.
 - La Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España.
 - Consejo de Administración.
 - Mandato de seis años, con renovaciones trienales.

2.2. ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES NO PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

Otras Administraciones independientes han sido constituidas sin mención alguna en la CE, y sin reparar en si es o no constitucionalmente lícito que se sustraigan al Gobierno los poderes de nombramiento y remoción de los titulares de sus órganos de dirección. Entre estas administraciones independientes, contamos con:

- Consejo de Seguridad Nuclear.
 - Previsto por la Ley 15/1980, de 22 de abril.
 - Competencia en seguridad nuclear y protección radiológica.
 - La pérdida del poder y responsabilidad del Gobierno, se hace en beneficio del poder legislativo.
 - Responde de su actividad ante el Parlamento.
- Administración electoral.
 - Son personalidad jurídica.
 - Previsto en la Ley de 19 de junio de 1985.
 - Función de asegurar la objetividad de las consultas electorales.
 - El CGPJ nombra ocho vocales. Cinco por el Gobierno.
- Banco de España.
 - Previsto en la Ley de 1 de junio de 1994.
 - Independencia por inamovilidad de los miembros del Consejo General del Banco. Mandato de seis años.
 - Los actos administrativos del Banco de España en desarrollo de sus funciones sobre política monetaria, ponen fin a la vía administrativa.
 - Los actos administrativos y sanciones en las restantes materias, pueden ser recurridos ante el Ministerio de Economía y Hacienda.
- Comisión Nacional del Mercado de Valores.
 - Creado por Ley 24/1988, de 28 de julio, modificada por Ley 37/1998, de 16 de noviembre.
 - Presidente, vicepresidente y tres consejeros, nombrados por el Gobierno a propuesta del Mº de Economía y Hacienda, por un mandato de cuatro años.
- Tribunal de Defensa de la Competencia, hoy, la Comisión Nacional de la Competencia.
 - Ley 15/2007, de 3 de julio.
 - Ente de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada.
 - Adscrita al Mº de Economía y Hacienda: ejerce control de eficacia.
 - Organismo integrado en la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC).
- Agencia Española de Protección de Datos.
 - Creada por LO de 29 de octubre de 1992, y modificada por LO 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, de 13 de diciembre.
 - Función de limitar el uso de datos de carácter personal para garantizar el honor, la intimidad personal y familiar de las personas físicas.
 - Independencia por inamovilidad de su director. Mandato de cuatro años.
- Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.
 - Creada por Ley 12/1997, de 24 de abril; sustituida por la Ley 32/2003, de 24 de noviembre, General de las Telecomunicaciones.
 - Garantiza la independencia funcional.
 - Organismo integrado en la CNMC.
- Comisión Nacional de Energía.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Creado por Ley 34/1998, de 7 de octubre.
- Funciones sobre el sector energético.
- Organismo en la CNMC.
- Autoridades portuarias.
 - Diseñadas por Ley 48/2003, de 26 de noviembre.
 - Organismos estatales de titularidad encomendada a personas designadas por otras administraciones, CC.AA. y a diversas representaciones sociales.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
 - Creada por LO 6/2013, de 14 de noviembre al servicio de la gobernanza económica, y como instrumento de control y disciplina presupuestaria.
 - Ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas.
 - Se adscribe al Mº de Hacienda y Administraciones Públicas, a efectos puramente organizativos y presupuestarios. Nunca funcionales.
 - El Presidente tiene un mandato por seis años. Se asiste del comité directivo.
 - Dispone de patrimonio propio.
- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
 - Creado por Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
 - Triple finalidad:
 - Incrementar la transparencia en la actividad pública a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas.
 - Reconocer y garantizar el acceso a la información.
 - Establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.
 - Adscrito al Mº de Hacienda y Administraciones Públicas.
 - Personalidad jurídica propia y capacidad plena de obrar.
 - Integrado por la Comisión y el Presidente (mandato no renovable de cinco años) del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
 - Se crea el Portal de la Transparencia, dependiente del Mº de la Presidencia.
- También quedan encuadrados en la CNMC:
 - Comité de Regulación Ferroviario.
 - Comisión Nacional del Sector Postal.
 - Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria.
 - Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

3. EL ORGANISMO MACRO-REGULADOR: LA CNMC

La Ley 3/2013, de 4 de junio, crea la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que agrupa las funciones relativas al correcto funcionamiento de los mercados y sectores, antes supervisados por las administraciones independientes que quedaron englobadas en ésta.

Su objeto es garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento del mercado, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos en beneficio de los consumidores y usuarios.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web

<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

Se configura como un organismo público, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, y actuará con pleno sometimiento a la ley, con autonomía orgánica y funcional, y plena independencia, del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de cualquier interés empresarial y comercial.

El Consejo es el órgano colegiado de decisión de la CNMC, entre cuyas funciones se encuentra resolver y dictaminar los asuntos que la CNMC tiene atribuidos y la de resolver los procedimientos sancionadores. Su estructura básica de apoyo se asienta sobre cuatro direcciones de instrucción:

- Una dirección de instrucción de los expedientes de defensa de la competencia.
- Tres direcciones de instrucción de los asuntos de supervisión regulatoria en los sectores de las telecomunicaciones y servicios audiovisuales, de la energía, y de los transportes y del sector postal.

Para garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores, son sus funciones:

- Supervisión y control de todos los mercados y sectores económicos.
- Realizar las funciones de arbitraje, tanto de derecho como de equidad, que le sean sometidas voluntariamente por los operadores económicos en aplicación de la Ley 60/2003 de 23 de diciembre, de Arbitraje. El ejercicio de esta función arbitral no tendrá carácter público.
- Aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007 de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia.

La CNMC está investida de potestades potentes para asegurar su autoridad sobre los sectores regulados:

- Potestad reglamentaria.
 - Dictar disposiciones de desarrollo de las leyes, RD, y OM que le habiliten expresamente para ello.
 - Toman forma de circulares de la CNMC.
 - Vigencia a partir de su publicación en el BOE.
- Potestad arbitral administrativa.
 - Para resolver los litigios que puedan suscitarse entre los operadores en cada uno de los sectores regulados.
 - Resolución vinculante para las partes, sin perjuicio de los recursos que procedan.
- Potestad sancionadora.
 - De acuerdo con lo previsto en las leyes reguladoras de los diversos sectores.
 - Se debe garantizar la separación entre:
 - Fase instructora. Corresponde al personal de la dirección correspondiente en virtud de la materia.
 - Fase resolutoria. Corresponde al Consejo.
 - El proceso sancionador se rige por las disposiciones específicas de la Ley 15/2007, de 3 de julio.
 - La resolución pone fin a la vía administrativa, sin perjuicio de interponer recurso contencioso-administrativo.



Derecho Administrativo I

Tema 12

Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>



TEMA 13

LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA

1. CARACTERIZACIÓN GENERAL: CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

La Administración corporativa se compone básicamente de los colegios profesionales y las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación, así como de las federaciones deportivas, que constituyen el límite entre los entes públicos y los privados, ya que éstas, sobre un substrato asociativo, aunque forzoso, de carácter privado, cumplen fines públicos de interés general, por lo que conlleva la aplicación para las mismas de un régimen jurídico mixto.

El substrato sociológico de las corporaciones consiste en un grupo humano definido en función de una comunidad de intereses o por el ejercicio de una determinada actividad. Sobre éste, interviene el Estado creando una persona jurídica, atribuyéndole fines relacionados con los intereses públicos, ahorrándose así la organización de una forma pública de intervención directa.

La Administración corporativa constituye un fenómeno de descentralización funcional, ya que el Estado crea estas organizaciones, pero sin mandar sobre ellas ni dirigir su actividad, sino que las corporaciones se gobiernan a través de representantes elegidos por sus miembros. Además, tienen la tradicional ventaja de no gravar el presupuesto del Estado, pues su sostenimiento financiero corre a cargo de las cuotas u otras aportaciones de los miembros de la corporación y los titulares de sus órganos gestores no perciben por ello emolumentos.

Las corporaciones se distinguen de las asociaciones privadas y de los sindicatos por:

- El origen público de su constitución, creadas por un acto de poder.
- La obligatoriedad indirecta de la integración de sus miembros, dato esencial y decisivo para su transferencia al Derecho público.
- El carácter monopolístico de las organizaciones corporativas, no permitiendo más de una sola de ellas para operar con determinadas finalidades sobre un mismo colectivo.
- El régimen jurídico mixto público-privado.

2. EL MARCO CONSTITUCIONAL

2.1. LA OBLIGACIÓN DE AFILIACIÓN A LOS COLEGIOS PROFESIONALES

La obligatoriedad de la pertenencia a una corporación y la consiguiente compatibilidad de esta exigencia con la libertad negativa de asociación, fue reconocida para los colegios profesionales por la STC 89/1989 11 de mayo, sobre Colegiación de Pilotos de la Marina Mercante. Así como, por STC 131/1989 19 de julio, y STC 35/1993 8 de febrero, el TC estableció que la afiliación obligatoria se extendiera a algunos profesionales que a la par son funcionarios.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

La STC 132/1989 18 de julio, estableció para las cámaras oficiales una doctrina diversa, flexibilizando la regla de la obligatoriedad que, por no estar contemplada expresamente en el art. 52 CE, solo se declara admisible cuando venga determinada tanto por la relevancia del fin público que se persigue, como por la imposibilidad, o al menos dificultad, de obtener tal fin, sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo.

El mismo argumento sirvió para la STC de 16 de junio de 1994, para declarar la inconstitucionalidad de la adscripción obligatoria a las cámaras de Comercio, Industria y Navegación que imponía la Ley de 29 de junio de 1911 y el RDL 26 de julio de 1929, al entender que ninguna de las funciones que estas tenían atribuidas, sustancialmente iguales a las de las cámaras agrarias, justificaba por su relevancia pública la adscripción forzosa de los profesionales del sector por cuanto cualquiera de las funciones enumeradas puede encomendarse a asociaciones de tipo privado, o incluso, realizarse directamente por la propia Administración sin necesidad de obligar a los comerciantes, industriales y nautas a pertenecer obligatoriamente a una corporación de Derecho público y a sostenerla con sus aportaciones.

STC 12 de junio de 1996, el TC cambió su criterio al enjuiciar la posterior Ley 3/1993 de 22 de marzo, Básica de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; considerando ahora que el caso de las cámaras oficiales de Comercio, Industria y Navegación, por entender que sin la obligatoriedad de afiliación encontraría muchas dificultades para cumplir la totalidad de los fines atribuidos por la citada ley. En consecuencia, declaró la constitucionalidad de la obligatoriedad y el pago obligatorio de una cuota para el mantenimiento de las cámaras.

Esta obligatoriedad de pertenencia por imposición legal se mantiene en la legislación vigente, pero desprovista de sanción, ya que se formula “sin que de ello se derive obligación económica alguna”, como dice la Ley 4/2014 de 1 de abril, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

2.2. LAS CORPORACIONES PÚBLICAS VOLUNTARIAS Y SU RÉGIMEN DE ADSCRIPCIÓN

El art. 7 CE proclama el principio de libertad para la creación y ejercicio de la actividad sindical, asimismo, el art. 22. CE reconoce el derecho de libre asociación.

Se acepta la situación preconstitucional al referirse el art. 34 CE a los colegios profesionales: *“La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos”*, y también a las organizaciones profesionales, el art. 52 CE: *“La Ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”*.

La LO de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) estableció unas reglas básicas, consagrando básicamente: la obligatoriedad de la afiliación o pertenencia obligatoria, declarada constitucional por la STC de 5 de agosto de 1983 sobre la LOAPA.

Cuestión distinta es la compatibilidad de esas organizaciones corporativas con la existencia de sindicatos o asociaciones privadas que cubran el mismo ámbito personal: resulto por el principio de libertad de asociación y sindical. Así, pueden crearse sindicatos y asociaciones profesionales paralelamente a los colegios profesionales, pero sin la virtualidad de habilitar para el ejercicio profesional. No siendo posible crear, desde la libertad sindical y de asociación, colegios profesionales o cámaras paralelas a los existentes y con sus mismas funciones.



2.3. ASOCIACIONES PRIVADAS DE CONFIGURACIÓN LEGAL

La contradictoria jurisprudencia del TC sobre corporaciones públicas radica en haber declarado no obligatorias unas corporaciones públicas que lo venían siendo como las cámaras, salvo las privilegiadas de Comercio, Industria y Navegación; y también por haber admitido la adscripción forzosa de los particulares a otras entidades de naturaleza asociativa: caso de las federaciones deportivas.

Las federaciones deportivas están encuadradas en las asociaciones de configuración legal para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo, por la STC de 24 de marzo de 1985, de conciliación de la naturaleza privada del ejercicio del deporte con la tesis restrictiva sobre corporaciones obligatorias, respondiendo así a uno de los problemas que plantea el Estado social y democrático de Derecho: la organización de su intervención en diversos sectores de la vida social.

Esta clasificación de asociaciones especiales es contradictoria con su régimen jurídico, pues a ellas es obligado pertenecer para participar tanto en la actividad organizativa de clubes profesionales y sociedades anónimas deportivas, como para la práctica profesional del deporte en competiciones oficiales, y a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo, que justifican las reglas de tutela y control por el Estado sobre su organización y actividad.

La STC de 24 de marzo de 1985 resuelve mal el problema de la libertad negativa (de no asociarse, art. 22 CE), pues afirma, contra la realidad, que no son asociaciones obligatorias, cuando el Ordenamiento estimula la incorporación a la respectiva Federación en cuanto esa incorporación constituye un requisito para que los clubes deportivos puedan participar en competiciones oficiales y en cuanto canalizan subvenciones.

3. DELIMITACIÓN, NATURALEZA, Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS

Este régimen jurídico mixto, presidido por el principio de economicidad, comprende una tensión entre los elementos públicos y privados:

- Públicos: Creación por acto de poder, encuadramiento forzoso, ejercicio de funciones públicas de atribución directa o delegadas por el Estado o CC.AA.
- Privados: Base social privada, autogestión, sostenimiento con las cuotas de los asociados, atenciones sociales de sus miembros.

En materia de fuentes, se destaca la aplicación de:

- Ley básica, de origen estatal o autonómico, y reglamentos de aplicación.
- Subsidiariamente: normas de la corporación como derecho estatuario.

La sujeción al Derecho público y el sometimiento de todos los actos al enjuiciamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, comprende:

- La constitución de sus órganos y aplicación del sistema electoral propio.
- Sujeción de los actos administrativos a las reglas procedimentales básicas, y su impugnación contenciosa, cuando en las corporaciones actúan competencias en torno a los fines asignados legal o estatutariamente.



La sujeción al Derecho privado, jurisdicción civil, comprende:

- La actividad instrumental o logística de las corporaciones en relación con terceros no miembros (régimen de sus empleados).
- La actividad contractual.
- En materia de disposición y gestión de su patrimonio, las corporaciones no se benefician de los privilegios de reivindicación de oficio, imprescriptibilidad, inembargabilidad, etc. Propios de los bienes de los Entes públicos.

Las corporaciones están legitimadas para impugnar los actos o disposiciones del Estado o de las CC.AA. a cuyo control puedan estar sujetas.

Entre las corporaciones y la Administración que tutela, no rige el principio de incomunicabilidad patrimonial, financiera y de responsabilidad patrimonial entre el Estado o la CC.AA. y la corporación, cuyas deudas y responsabilidades no pueden nunca afectar a aquellos Entes territoriales.

En cuanto a las relaciones de tutela hay que atender a las leyes estatales y autonómicas, así como normas constitutivas de cada corporación, para dar cuenta de los actos de las mismas sujetos a aprobación del Estado o de la CC.AA., los poderes de estos para intervenir por vía de sustitución en las crisis de gobierno de los órganos corporativos y, para saber si se dan recursos de alzada ante el Estado o CC.AA. con carácter previo a la impugnación jurisdiccional.

4. LOS COLEGIOS PROFESIONALES

Los colegios profesionales constituyen el ejemplo más típico de los entes corporativos. Sus notas más significativas:

- Intereses homogéneos entre sus miembros.
- Necesidad primordial de organizar y ejercer la potestad disciplinaria sobre una profesión.
- Representatividad de la organización resultante.

El fundamento de éstos se encuentra en que el ejercicio de determinadas profesiones debe condicionarse a una autorización y disciplina específica, que el Estado transfiere a las corporaciones profesionales. Su base legal: Ley 2/1974 13 de febrero, de Colegios Profesionales, modificada por la Ley 25/2009 de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; normativa completada por la de las CC.AA.

Los Colegios profesionales son corporaciones de Derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Siendo fines esenciales de estas corporaciones:

- La ordenación del ejercicio de las profesiones.
- La representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria.
- La defensa de los intereses profesionales de los colegiados.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- La protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados.
- Todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración pública por razón de la relación funcional.
- Concretándose las funciones de una larga lista que se puede resumir en funciones de colaboración con la Administración, de ordenación deontológica, regulación de honorarios, disciplina profesional y asistencia social a sus miembros.

Ahora, la creación de una organización colegial necesita que sea por ley a petición de los profesionales interesados. Dentro de cada colegio, la creación, fusión, absorción y disolución de los colegios profesionales de la misma profesión será promovida por los propios colegios, de acuerdo con lo dispuesto en los respectivos Estatutos, o requerirá la aprobación por decreto, previa audiencia de los colegios afectados.

La mayor autonomía reconocida supone a configurar al ministerio de adscripción como un órgano a través del cual los colegios se relacionan con la Administración Pública. Por ello, los actos de los colegios y de los consejos generales no son recurribles ante la Administración del Estado ni autonómica, siendo por el contrario, una vez agotados los recursos corporativos, recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En materia de organización, los colegios profesionales se organizan en ámbitos territoriales de distinta extensión (provinciales o regionales), creándose una organización de segundo grado: los consejos generales, inexistentes cuando el colegio tiene ámbito nacional.

A los consejos generales corresponde la elaboración de los estatutos generales de la profesión, que aprobará el Gobierno o consejos autonómicos, así como los Estatutos de los colegios y visar su reglamento de régimen interior. Resuelven los recursos contra los actos de los colegios, dirimen los conflictos entre éstos, ejercen las funciones disciplinarias sobre los miembros de las juntas directivas y suplen con nombramiento de los colegiados más antiguos las crisis que se produzcan en las juntas de gobierno de los colegios hasta la celebración de nuevas elecciones. Los consejos generales tienen consideración de corporaciones de Derecho público.

Como reglas de fondo, la Ley establece:

- La prohibición de *numerus clausus*: quien ostente la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas estatutariamente tendrá derecho a ser admitido en el colegio profesional que corresponda.
- Principio de colegiación obligatoria: será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la misma.
 - RDL 5/1996 de 7 de junio, de Medidas para la Liberalización del Suelo y los Colegios Profesionales, determinó la suficiencia de la colegiación en cualquiera de los colegios para poder ejercer la profesión en cualquier parte del territorio nacional.
- En ningún caso los colegios profesionales podrán, por sí mismos, establecer restricciones al ejercicio profesional en forma societaria.
- La cuota de inscripción o colegiación no podrá superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción, debiendo los colegios disponer de los medios necesarios para que los solicitantes puedan tramitar su colegiación telemáticamente.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- El principio de colegiación única: cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio nacional.
- En los supuestos de ejercicio profesional en territorio distinto al de colegiación, a los efectos de ejercer las competencias de ordenación y potestad disciplinaria que corresponde al colegio del territorio en el que se ejerza dicha actividad, en beneficio de los consumidores y usuarios, los colegios deberán utilizar los oportunos mecanismos de comunicación y sistemas de cooperación administrativa entre autoridades previstos en la Ley 17/2009 de 23 de noviembre.
 - Las sanciones impuestas por el colegio del territorio en el que se ejerza, surtirán efectos en todo el territorio nacional.
- El visado colegial sirve para comprobar la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo, y la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate.
 - El visado solo se impondrá por los colegios profesionales cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones Públicas cuando actúe como tales, o cuando así lo establezca el Gobierno mediante RD.
 - Se requiere el que visado sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas y que se acredite que es el medio de control más proporcionado.
- La prohibición de recomendaciones sobre honorarios, no pudiendo establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla. Sí podrán los colegios elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados que serán igualmente válidos para el cálculo de honorarios y derechos que corresponden a los efectos de tasación de costas en asistencia jurídica gratuita.



TEMA 14

ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA Y DE CONTROL

1. PROBLEMAS GENERALES Y CLASES DE ÓRGANOS CONSULTIVOS

Se viene observando que la resistencia a tomar decisiones, la inercia y la lentitud son defectos indiscutibles de las administraciones contemporáneas. En parte debida al hambre real o simulada de asistencia y asesoramiento, ocultando el miedo a la responsabilidad que se intenta eludir.

De la consulta-información se está pasando a la consulta-negociación y, a estas cautelas, hay que añadir una búsqueda obsesiva por la omnirrepresentación, de la unanimidad, del consenso, causa, al padecer, del parálisis que se observa en muchas instituciones.

Entre las técnicas consultivas clásicas destaca la colegialidad, en aplicación del principio de que deliberar y juzgar es función de muchos y ejecutar es función de uno solo, así como por la correspondiente separación entre órganos activos y consultivos.

La petición de consulta y el dictamen se producen por escrito, incorporándose al expediente o procedimiento en que se han producido.

Distintos son los órganos de apoyo inmediato que asesoran a los órganos operativos sin seguir un procedimiento formalizado, de los que son un simple instrumento sin relevancia externa. Siendo fundamental que el informante esté jerárquicamente subordinado al decisorio. En este caso, el informe puede manifestarse oralmente o por escrito, así como la petición de asistencia, pero sin que la forma escrita de lo uno o de lo otro responda a la regla del informe preceptivo, por lo que no es obligada su incorporación al expediente. A este tipo de organización consultiva responden los Estados Mayores de los Ejércitos, las secretarías generales técnicas, y los gabinetes de los Ministros en la Administración civil, así como las asesorías jurídicas y económicas, entre otras.

2. EL CONSEJO DE ESTADO

2.1. EL CONSEJO DE ESTADO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El Consejo de Estado pudo haber sido silenciado por la CE 1978. Sin embargo, los constituyentes lo citaron para exigir su dictamen preceptivo en el ejercicio de la delegación de materias de titularidad estatal a las CC.AA. (art. 153 CE) y, porque, en función de lo dispuesto en el art. 107 CE, lo configuraron como supremo órgano consultivo del Gobierno.

2.2. RÉGIMEN Y NATURALEZA DEL CONSEJO DE ESTADO

El Consejo de Estado se encuentra regulado por las siguientes disposiciones:

- LO 3/1980 de 22 de abril, modificada por la LO 3/2004 de 28 de diciembre.
- RD 1674/1980, modificado por el RD 449/2005 de 22 de abril, sobre su Reglamento Orgánico.



Su separación orgánica respecto del Gobierno, así como el carácter preceptivo, en algunos casos vinculantes, de sus dictámenes, permite cuestionar su naturaleza: si se trata de un órgano consultivo, o si se trata más bien de un órgano de control. En base a la independencia funcional y su intervención preceptiva, parece que la calificación como órgano de control es más acertada.

La intervención del Consejo de Estado se basa en una finalidad cuasi-fiscalizadora orientada a que el Gobierno y la Administración sigan en esas materias el parecer del Consejo de Estado, so pena y sanción de que sus actuaciones, o bien no sean válidas (si se omite la petición del informe), o bien, sufran una cierta desautorización material (si el Gobierno o la Administración deciden en contra de la opinión de aquél). Cuando el informe del Consejo de Estado es preceptivo y vinculante, se convierte en copartícipe de la competencia, ya que no cabe más decisión válida que la que es conforme a su criterio.

Las garantías de que le inviste son las propias de los órganos judiciales: ejerce la función consultiva con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia, y por la finalidad de sus intervenciones, se velará por la observancia de la CE y del resto del ordenamiento jurídico.

En control que ejerce el Consejo de Estado es básicamente jurídico, pudiendo extender sus opiniones a la oportunidad y conveniencia de los proyectos de disposiciones y resoluciones que se les consultan cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.

Por ser órgano de control, es obvio que el Gobierno trate de controlar en lo posible su funcionamiento. Así, dispone de la facultad de nombramiento de su Presidente y de los Consejeros permanentes y electivos.

Fuera de las materias en que es preceptivo su dictamen, el Consejo de Estado actúa como órgano consultivo en cualquier asunto que estimen oportuno el Gobierno y los Consejeros de las CC.AA. Sobre todo como técnica para reforzar o descargar parte de la responsabilidad de su decisión en la *autoritas* institucional del Consejo de Estado.

El art. 38 LOPJ convierte parcialmente al Consejo de Estado en un órgano constitucional decisorio de los conflictos de competencias entre las Administraciones y los Tribunales. Mediante la creación del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción por la LO 2/1987, (paritario de dos Magistrados del TS y tres Consejeros permanentes del Consejo de Estado, presidido por el presidente del TS con voto de calidad), el Consejo de Estado participa directamente en la resolución de los conflictos, adquiriendo así sobre ellas y los Tribunales una dimensión de superioridad política y jurídica.

La STC 59/1990 de 29 de marzo, ha declarado que la Comisión no es un órgano de composición paritaria, integrado por representantes de las partes en conflicto, que ostenta capacidad y disposición sobre el objeto de la controversia, pues, en definitiva, tanto la jurisdicción que corresponde a los Tribunales como la competencia propia de la Administración son irrenunciables, no existiendo sobre ellas facultad alguna de disposición o transacción, afirmando asimismo que, a pesar de estar definido en la CE como supremo órgano consultivo del Gobierno, el Consejo de Estado tiene en realidad carácter de órgano del estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia CE establece, resultando así de su composición y de sus funciones consultivas que se extienden también a las CC.AA.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

La LO 2/2004 de 28 de diciembre, también encomienda al Consejo de Estado, realizar estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende.

El Presidente del Gobierno Zapatero creó una categoría de Consejos natos vitalicios para los expresidentes del Gobierno con el sueldo y status de los Consejeros permanentes, sin perjuicio del que les corresponda como expresidentes del Gobierno, pero sin más función que formar parte del Pleno del Consejo.

2.3. COMPOSICIÓN, COMPETENCIAS Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE ESTADO

2.3.1. Composición

- Presidente.
 - Nombrado por el Consejo de Ministros mediante RD.
- Pleno del Consejo.
 - Compuesto por Consejeros Permanentes, Consejeros Natos Vitalicios, Consejeros Natos, Consejeros Electivos, y el Secretario General.
 - Consejeros Permanentes.
 - Elemento estable y profesional del Consejo.
 - Presiden las Secciones en que se divide el Consejo.
 - Forman la Comisión Permanente, junto con el Presidente y el Secretario General.
 - Nombrados por el Gobierno con carácter inamovible sin límite de tiempo.
 - Consejeros Natos Vitalicios.
 - Todos los expresidentes del Gobierno que decidan incorporarse al Consejo de Estado.
 - Forman parte del Pleno del Consejo de Estado.
 - Podrán desempeñar funciones y cometidos previstos en el Reglamento orgánico.
 - Status personal y económico como el de Consejero Permanente, sin perjuicio del que les corresponda como expresidentes.
 - Consejeros Natos.
 - Son nombrados por el Gobierno, excepto: el Presidente del Consejo General de la Abogacía, y los Presidentes de Reales Academias.
 - Conservan su condición en tanto ostenten el cargo determinante de su nombramiento.
 - Consejeros Electivos.
 - Sin retribuciones fijas.
 - Son diez, nombrados por el Gobierno para un periodo de cuatro años.
 - Dos deberán haber desempeñado el cargo de Presidente del Consejo Ejecutivo de CC.AA. por un periodo mínimo de ocho años.
 - Secretario General.
- Comisión de Estudios.
 - Presidida por el Presidente del Consejo de Estado.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- Integrada por dos Consejeros Permanentes designados por el Pleno a propuesta del Presidente, y el Secretario General.
- Cuerpo de Letrados. Órgano de asistencia.
 - De entre los Letrados Mayores, se nombra el Secretario General del Consejo.
- Secciones. Unidades operativas del Consejo de Estado.
 - Son diez, presidida cada una por un Consejero Permanente.

2.3.2. Competencias

- Emitir informes en asuntos sometidos a su consulta.
- Pleno:
 - Realizar propuestas en asuntos que la práctica y experiencia de sus funciones le sugiera.
 - Informar sobre materias que se refieren a anteproyectos de reforma de la Constitución, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el Consejo de Estado.
 - Informar de anteproyectos de leyes o de disposiciones reglamentarias que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios, o acuerdos internacionales y del Derecho comunitario europeo.
 - Ejercer la función legislativa y reglamentaria de las disposiciones normativas que afecten a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Estado.
 - Informar en materia de relaciones internacionales sobre las dudas que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte.
 - Informar sobre las reclamaciones que se realicen como consecuencia del ejercicio de la protección diplomática y las cuestiones de Estado de controversia jurídica internacional.
 - Informar sobre las transacciones judiciales y extrajudiciales de la Hacienda Pública y para sometimiento a arbitraje de las contiendas que se susciten respecto a las mismas.
 - Informar sobre la separación de Consejeros Permanentes.
 - Informar sobre los asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión.
- Comisión Permanente, competencias consultivas:
 - Sobre determinados supuestos de relaciones del Estado con las CC.AA.
 - Sobre los conflictos de atribuciones entre los distintos Departamentos ministeriales. Ç
 - Sobre nulidad, interpretación y resolución de los contratos y concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del contratista.
 - Sobre la concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito.
 - Sobre la concesión de monopolios y servicios públicos monopolizados.
 - Informar los recursos administrativos de súplica o alzada que deban conocer en virtud de disposición expresa de una Ley el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno o la Presidencia del Gobierno; y los recursos administrativos de revisión.
 - Revisión de oficio de las disposiciones reglamentarias y los actos administrativos.
 - Sobre reclamaciones formuladas ante la Administración del Estado, en concepto de daños y perjuicios a partir de 6.000 euros.
 - Sobre todo asunto en que se diga que debe consultarse a la Comisión Permanente o al Consejo, y no esté atribuida al Pleno.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- **Comisión de Estudios:**
 - Ordenar, dirigir y supervisar la realización de los estudios, informes o memorias encargados por el Gobierno.
 - Emitir juicio acerca de su suficiencia y adecuación al encargo recibido.
 - Elaborar propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno encomiende al Consejo de Estado.
- Informe preceptivo, por el que el Consejo de Estado actúa como órgano de control jurídico. No obstante, su omisión no tendrá consecuencias jurídicas, puesto que el posterior acto del Gobierno: o da lugar a leyes, no fiscalizables judicialmente; o no da lugar a actos administrativos.
- La función ordinaria del Consejo de Estado se canaliza a través de las competencias de la Comisión Permanente, que tiene relación con el control de la potestad reglamentaria en ejecución, cumplimiento, y desarrollo de tratados, convenidos o acuerdos internacionales o en ejecución de las Leyes.
- Los Consejeros Permanentes y los Letrados, pueden ser investidos por el Gobierno de determinadas misiones, que la LO define como desempeño de cometidos especiales y participación en comisiones de estudio para cuestiones de singular relevancia o interés público.
- La STC de 7 de mayo y la STC de 2 de junio de 1987, confirmadas por las de 2 de junio de 1987 y 25 de abril de 1989: priva la sanción de nulidad a los reglamentos dictados en ejecución de ley sin previo dictamen del Consejo de Estado, pues resulta imposible encontrar en el ordenamiento jurídico en vigor apoyatura alguna en favor de la tesis de que el Reglamento ejecutivo necesite para su perfección, de la concurrencia de dos voluntades: la del Consejo de Estado y la del Gobierno.
- También queda descartada la obligatoriedad de la consulta al Consejo de Estado de las disposiciones en ejecución de leyes que aprueben las CC.AA. cuando tengan competencia exclusiva sobre la materia. STC de 17 de febrero, STC 6 de junio, STC de 21 de junio, de 1988.

2.3.3. Funcionamiento

Corresponde a las Secciones preparar el despacho de los asuntos que deban entender el Pleno o la Comisión Permanente.

Corresponde a la Comisión Permanente desempeñar la ponencia de los asuntos que el Consejo de Estado en Pleno deba entender.

Ante el Consejo de Estado se articula un trámite de audiencia en favor de los interesados en los expedientes sometidos a consulta. Dicha audiencia se concede por acuerdo del Presidente, de oficio o a petición de aquéllos, y en todo caso, cuando esté directamente interesada una CC.AA. y así lo manifieste.

Las deliberaciones y los términos de la votación están sometidas a la regla del secreto, para todos los miembros del Consejo y personal auxiliar.

Los dictámenes no son vinculantes, salvo que la ley así lo disponga. Pero, se establece una limitación y carga formal para disentir del informe del Consejo de Estado. Ésta afecta a los Ministros, quienes pierden la competencia en favor del Consejo de Ministros para resolver aquellos asuntos en que, siendo preceptiva la consulta al Consejo de Estado, el Ministro consultante disienta del dictamen de aquél. Si el Ministro resuelve por sí mismo incurriría en un vicio de incompetencia jerárquica.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

El dictamen será preceptivo para las CC.AA. que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por la Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes.

Se impone la regla de que en los asuntos que el Consejo de Estado hubiera dictaminado, no podrán remitirse después a informe de ningún otro órgano de la Administración del Estado. En los que hubiera dictaminado la Comisión Permanente, sólo podrá informar al Consejo de Estado en Pleno.

Tras la última reforma de su LO, el Consejo de Estado se ha configurado como el órgano supremo consultivo únicamente del Gobierno del Estado.

3. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS

El art. 107 CE no descarta que su actuación se extienda al ámbito autonómico, pero tampoco la impone, lo que posibilitó la aparición de homólogos territoriales. Así, algunos Estatutos Autonómicos contemplaron esta posibilidad (Canarias, Cataluña o Extremadura). Sin embargo, la mayoría de las CC.AA. procedieron a dotarse de órganos consultivos análogos al Consejo de Estado sin dicha previsión estatutaria.

El caso de Cataluña es distinto, pues dispone de dos órganos consultivos:

- El Consejo Consultivo que vela porque las normas estatales y autonómicas guarden el respeto debido a la CE y al Estatuto autonómico, es decir, al bloque constitucional.
- La Comisión Jurídica Asesora, cuya función es la salvaguarda de la mera legalidad de los decretos legislativos, reglamentos y disposiciones generales dictados en ejecución de las leyes y sus modificaciones, así como el informe de expedientes administrativos varios, autonómicos y locales.

Todos los Consejos Consultivos se configuran como órganos colegiados. En unos casos sus integrantes son elegidos por el Gobierno, y en otros, una parte por el Ejecutivo y otra por el Parlamento por mayoría cualificada.

En los consejos consultivos de diversas CC.AA., en clara imitación a la composición del Consejo de Estado, aparecen junto a los miembros electivos, otros miembros natos o permanentes por ocupar o haber ocupado un cargo relevante en la CC.AA. Siguiendo, incluso, la misma tendencia a convertir estos órganos en asilos de expresidentes autonómicos.

En su función de control de la legalidad ordinaria de los actos, tanto de la administración autonómica como de los Entes locales, estos órganos consultivos sustituyen al Consejo de Estado emitiendo dictamen en los expedientes sobre revisión de oficio de los actos administrativos y disposiciones generales, recursos administrativos extraordinarios de revisión, aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad, y extinción de concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del concesionario, y en fin, responsabilidad patrimonial de la administración.

4. ASESORAMIENTO JURÍDICO, REPRESENTACIÓN Y DEFENSA EN JUICIO DE LA ADMINISTRACIÓN



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

La función de asesoramiento jurídico del Estado debe vincularse orgánicamente a los cometidos de su representación y defensa en juicio, por lo que conviene que una misma organización y cuerpo de funcionarios asumiese todas estas misiones: Cuerpo de Abogados del Estado.

Lo servicios de asesoramiento jurídico de carácter general nacen vinculados a los Ministerios de Hacienda.

En España, el servicio de asesoramiento jurídico nació en el Ministerio de Hacienda y en su Dirección General de lo Contencioso, servido por un cuerpo de funcionarios (Cuerpo de Abogados del Estado) con unidades orgánicas (Abogacías del Estado), en todos los Departamentos ministeriales, en algunos Organismos autónomos y en todas las Delegaciones provinciales de Hacienda.

Los Abogados del Estado aparecen como abogados del ministerio de Hacienda con funciones de asesoramiento en el mismo, confiándoles una función operativa de liquidación e inspección sobre el impuesto de derechos reales (hoy de transmisiones patrimoniales).

Posteriormente, los Abogados del Estado extienden su función de asesoramiento a otros ramos de la Administración, y asumen también su representación y defensa en juicio, desplazando a los fiscales.

El asesoramiento jurídico no ha sido competencia exclusiva de los Abogados del Estado, así:

- En el Ministerio de Justicia: la función asesora corría a cargo de los Cuerpos de Letrados de la Dirección General de los Registros y del Notariado, y del Cuerpo de Letrados del Ministerio de Justicia.
- En la Administración militar: el asesoramiento jurídico ha estado encomendado a los Cuerpos Jurídicos de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, cuyos miembros Auditores (en la actualidad integrados todos en el Cuerpo Jurídico de la Defensa) asumen también las funciones propias de la Justicia militar.

Tras la Ley 52/1997, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, de 27 de noviembre; desarrollada por el Reglamento aprobado por RD 997/2003 de 25 de julio:

- Los Abogados del Estado lo son exclusivamente de éste, pero no de las Administraciones autonómicas y Entes locales, que han creado sus propios cuerpos de funcionarios letrados o se sirven de abogados libres.
- Dentro del Estado, tampoco asumen:
 - El asesoramiento jurídico del Ministerio de Defensa, que corresponde al Cuerpo Jurídico de la Defensa.
 - La representación y defensa en juicio en el ámbito de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- Los Abogados del Estado podrán asumir la representación y defensa de las autoridades, funcionarios y empleados del Estado, sus Organismos públicos a que se refiere el artículo anterior y Órganos Constitucionales, cualquiera que sea su posición procesal, cuando los procedimientos se sigan por actos u omisiones relacionados con el cargo.

5. LOS TRIBUNALES DE CUENTAS

Los Tribunales de Cuentas llevan un control externo de naturaleza contable, financiero y de carácter sucesivo, por tener lugar sobre una actividad administrativa ya acontecida.



5.1. EL TRIBUNAL DE CUENTAS DEL ESTADO

El art. 136 CE define al Tribunal de Cuentas como el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la cuenta general del Estado. Además, el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

Por lo tanto, la competencia del Tribunal de Cuentas del Estado se ciñe al sector público estatal. Pero, por el art. 153.d CE, extiende dicha competencia al control económico y presupuestario de las CC.AA. Además, la LO 2/1982 de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, incluye a las Corporaciones locales, en una amplia interpretación del término constitucional “sector público estatal”.

En la actualidad, tiene un carácter de Jurisdicción administrativa especializada, pero sujeta a la posterior revisión jurisdiccional contencioso-administrativa; establecido por art. 49 LO para las resoluciones del Tribunal de Cuentas cuando declaran la responsabilidad contable de los funcionarios y de cuantos manejan fondos públicos. Estas resoluciones son susceptibles de recursos de casación y revisión ante el TS.

No obstante, este ámbito jurisdiccional es muy limitado debido a que hay que considerar preferentes las determinaciones y fijaciones de hechos que lleven a cabo sobre los mismos asuntos la Jurisdicción Penal y la Contencioso-Administrativa cuando revisen eventuales condenas penales, sanciones disciplinarias o resoluciones administrativas en que se declare responsabilidad penal, disciplinaria o civil de los funcionarios respecto de la Administración.

Por ello, la función más visible del Tribunal de Cuentas es la función pública fiscalizadora, que no declara responsabilidades personales directas para los gestores públicos, ni es susceptible de recursos. Dicha función consiste en valorar genéricamente el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía; y se ejerce en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos, y en particular, sobre los contratos, la situación y variaciones patrimoniales y los créditos extraordinarios, suplementarios y demás modificaciones de los Presupuestos.

El resultado de la fiscalización se expondrá por medio de informes o memorias, ordinarias o extraordinarias, y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales y se publicarán en el BOE o a la Asamblea Legislativa de la respectiva CC.AA. para la publicación también en su boletín oficial.

El Tribunal de Cuentas hará constar cuantas infracciones, abusos, o prácticas irregulares haya observado con indicación de la responsabilidad en que se hubiese incurrido y de las medidas para exigirla.

Sin perjuicio de las memorias puntuales, el Tribunal de Cuentas debe remitir a las Cortes Generales el Informe o Memoria anual (art. 136.2 CE) que comprenderá el análisis de la Cuenta General del Estado y de las demás del sector público, fiscalizando la gestión económica sobre los extremos siguientes:

- Observancia de la CE, de las leyes reguladoras de los ingresos y gastos del sector público y, en general, de las normas que afecten a la actividad económico-financiera del mismo.
- El cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las CC.AA., de las Corporaciones locales y de las demás Entidades sujetas a régimen presupuestario público.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web <https://www.facebook.com/ApuntesMD>

- La racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía.
- La ejecución de los programas de actuación, inversiones y financiación de las sociedades estatales y demás planes y previsiones que rijan la actividad de las empresas públicas, así como el empleo o aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos.

Además, se prevén unas memorias comunitarias que serán remitidas anualmente a las Asambleas legislativas de las CC.AA. para el control económico y presupuestario de su actividad. Tanto la Memoria estatal como las comunitarias deberán referir las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal durante el ejercicio económico correspondiente.

5.2. LOS TRIBUNALES DE CUENTAS AUTONÓMICOS

La posible existencia de Órganos de Control Externo autonómico (OCEX) engloba los consejos, cámaras o sindicaturas de cuentas creadas por las CC.AA.

La justificación de estos órganos se apoya en el bloque de la constitucionalidad:

- Art. 22 LO 8/1980 de Financiación de las CC.AA. (LOFCA).
- Art. 1.2. LO 2/1982, del Tribunal de Cuentas, que reconoce la existencia de entidades de fiscalización autonómicas.
- Sentencias del Tribunal Constitucional: (STC's 187/1988, 214/1989 y 18/1991). Conclusiones doctrinales:
 - Que si bien la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a todo el sector público, incluidas las Corporaciones locales; el ámbito principal y preferente de su ejercicio lo constituye el de la actividad financiera del Estado y del sector público estatal.
 - Que si bien el Tribunal de Cuentas es el organismo fiscalizador de la actividad financiera pública, no tiene porqué ser el único.
 - Que es posible la existencia de órganos fiscalizadores distintos del Tribunal de Cuentas con la condición de que éste último mantenga una relación de supremacía frente a los primeros.
 - Que la competencia de los OCEX autonómicos no excluye ni es incompatible con la que corresponde al Tribunal de Cuentas.



Estos apuntes han sido confeccionados para facilitar el estudio de esta asignatura. Puede distribuirlos libremente, reeditarlos y adaptarlos a las disposiciones normativas vigentes, siempre que reconozca la autoría de la obra original. En todo caso, no está permitida su utilización comercial. Si quiere realizar un comentario o corrección, puede hacerlo en la siguiente dirección web
<https://www.facebook.com/ApuntesMD>

BIBLIOGRAFÍA

- *Derecho Administrativo I: Introducción, organización administrativa, empleo público*, 24ª Ed. Ramón Parada. ISBN: 9788494169663

